SAMHÄLLE

NORSTEDTS JURIDIK

Kommunal-politik

FEMTE UPPLAGAN

Olof Petersson

KOMMUNALPOLITIK

Av Olof Petersson på vårt förlag:

Hur styrs Europa? 2 uppl. 1996
Hur styrs Sverige? 1994
Kommunalpolitik 5 uppl. 2006
Nordisk politik 6 uppl. 2005
Rättsstaten 2 uppl. 2005
Svensk politik 6 uppl. 2004

Swedish Government and Politics 1994
The Government and Politics of the Nordic Countries 1994

OLOF PETERSSON

Kommunalpolitik

Femte upplagan

NORSTEDTS JURIDIK

Adress till förlaget:
Norstedts Juridik AB, Box 6472, 113 82 Stockholm
Fax 08-690 90 70, telefon 08-690 91 00

Beställningar:
Norstedts Juridik AB, Kundservice, Box 6454, 113 82 Stockholm
Fax 08-690 90 30, telefon 08-690 96 96, växel 08-690 91 00
E-post: kundservice@nj.se
www.njab.se

Olof Petersson
Kommunalpolitik
Upplaga 5:1
ISBN 91-39-10750-7
Första upplagan 1992

Sättning: Elanders Infologistics Väst, Solna 2006
Tryck: Elanders Gotab, Stockholm 2006

Innehåll

Förord

I ett land med stor offentlig sektor där kommuner, inräknat landsting och regioner, svarar för huvuddelen av verksamheten torde en bok om kommunalpolitik vara tämligen enkel att motivera. Ämnet har förvisso ett intresse i sig och de följande kapitlen vill berätta om svenska kommuner i ett statsvetenskapigt perspektiv. Det skall då visa sig att dagens problem aktualiserar ett antal generella teoretiska och filosofiska frågor. Kommunerna befinner sig i gränslandet mellan myndighetsvärlden och de frivilliga medborgarsammanslutningarnas sfär. Det går knappast att förstå kommunalpolitiken om man inte är beredd att ägna en stunds reflektion över den närmare innebörden av begrepp som byråkrati och demokrati. Samfärdseln mellan praktik och teori går båda vägar. Den teoretiska reflektionen bidrar till förståelsen av de dagsaktuella problemen och vardagens bekymmer ger anledning att bearbeta den politiska filosofins eviga frågor.

Denna femte upplaga behåller bokens huvuddisposition, men texten har genomgått en grundlig aktualisering och bearbetning.

Stockholm i oktober 2005

Författaren

1 Lokal självstyrelse

Kommunernas historia går betydligt längre tillbaka än staternas. De självstyrande enheterna under forntiden var geografiskt begränsade och hade en relativt fåtalig befolkning. I Skandinavien samlades menigheten till ting inom häradet, hundaret och landskapet. Den kommunala friheten i södra Europa kulminerade omkring år 1200. Italienska städer och provensalska byar hade då en långtgående självständighet.

Under medeltiden ledde feodalherrars och kungars maktanspråk till allt starkare konflikter med det lokala självbestämmandet. Efter flera århundradens strider mellan lokalmakt och centralmakt avgick den centraliserade statsmakten med segern. Monarker och furstar kunde med hjälp av statens förvaltningsapparat härska över vidsträckta territorier. Den lokala självstyrelsen pressades tillbaka nästan överallt i Europa.

En idé växer fram

Centralmakten skapade sin egen motreaktion. Med upplysningstiden kom en renässans för den lokala självstyrelsens idé. Tanken ingår i den allmänna kretsen av värden som självbestämmande, frihet, rättigheter och medborgarskap. Självstyrelsetanken riktade sig mot den enväldiga kungamakten och överhetsstaten. Varför skulle inte bygdens och stadens invånare själva få bestämma över sina egna angelägenheter?

Det var mot slutet av 1700-talet och under 1800-talet som kravet på lokal självstyrelse slog igenom i den europeiska idédebatten. Den engelska liberalismen betonade vikten av *local government*. För John Stuart Mill var den lokala självstyrelsen ett tillfälle för den enskilde att i sam-

verkan med andra få utveckla sin personlighet. Demokratins medborgare fick inte reduceras till någon som "endast passivt tar emot andras tankar". Friheten kräver att medborgarna själva handlar och tar personligt ansvar för de gemensamma angelägenheterna. Den kommunala självstyrelsen gav många medborgare möjlighet att bli valda till förtroendeuppdrag och skulle därmed bredda den politiska bildningen (*political education*).

Fransmannen Alexis de Tocqueville kunde efter sina resor i Amerika på 1830-talet berätta för den europeiska publiken hur framtidens demokrati skulle komma att gestalta sig. Utvecklingen mot jämlikhet gick inte att hejda. Fåtalsväldets och aristokratins tid var oåterkalleligen förbi. Demokratin innebar visserligen stora risker; utvecklingen skulle kunna leda till egoism, massvälde och majoritetstyranni. Dessa tendenser skulle emellertid kunna motverkas. Om den politiska styrelsen inrättades så att medborgarna själva anförtroddes ansvaret för de gemensamma angelägenheterna skulle de upptäcka det nära sambandet mellan det enskilda och det allmänna intresset. Fria nationers kraft, skrev Tocqueville, vilar i kommunen. "De kommunala institutionerna är för friheten detsamma som elementarskolorna för vetenskapen." "Utan kommunala institutioner kan en nation visserligen ge sig en fri författning, men det blir ingen anda däri."

De socialistiska idéerna, som började utkristalliseras under 1840-talet, sökte omgestalta samhället längs två olika vägar. Den ena var den statssocialistiska modellen. Den andra lade tonvikten på den lokala gemenskapen. Denna kommunalistiska ådra i socialismen representeras av teoretiker som Robert Owen, Pierre Joseph Proudhon, Alexander Herzen och Michail Bakunin.

Även i den tyska debatten höjdes starka röster till förmån för den lokala självstyrelsen. Självstyrelsetanken var inte minst ett uttryck för den framväxande borgarklassens attacker mot statliga regleringar och auktoritär byråkrati. Rättsteoretiker som Lorenz von Stein, Rudolf von Gneist och Otto von Gierke vände sig mot den centraliserade statsmaktens totala maktanspråk. För dessa tänkare gällde det att finna ett hållbart sätt att inom ramen för den statliga ordningen inordna en relativt långtgående självstyrelse för kommuner, korporationer och andra organ. Man ägnade stor uppmärksamhet åt exempel på självförvaltning i tidigare tysk och allmän europeisk historia. Med sin *Genossenschaft*-teori ville von Gierke exempelvis hävda det självstyrande organets frihet både utåt och inåt. Ett självstyrande organ borde dels vara skyddat gentemot ingrepp från statsmakten, dels vara organiserat så att alla med-

lemmarna fick lika rätt att ta del i skötseln av de gemensamma angelägenheterna.

Den svenska debatten följde i samma spår som den övriga europeiska. De liberala strömningarna tog sig inte bara uttryck i krav på tryckfrihet, skråväsendets avskaffande och ökad personlig frihet utan också i anspråk på kommunal självstyrelse. Under 1830- och 1840-talen gjordes det i riksdagen vissa framstötar för att stärka den kommunala självstyrelsen. Oppositionsmannen Mauritz Klingspor föreslog exempelvis 1834 att det landskapsvis borde inrättas folkvalda ting med verklig beslutanderätt. Man skulle därigenom kunna ”befria nationen från det förmynderskap huvudstaden åtagit sig”. Riksdagen ansågs inte företräda nationens verkliga opinioner utan var endast ”regeringens och journalismens organer”. Klingspors slutsats var klar: ”En verklig frihet och belåtenhet uppkommer blott genom en väl organiserad municipalstyrelse.” Det kan tilläggas att de radikala reformförslagen inte gick igenom och att det skulle dröja till 1860-talet innan den kommunala självstyrelsen lagfästes i Sverige.

Huvudargumenten för den lokala självstyrelsen var i allmänhet desamma i alla länder där debatten fördes. Självstyrelsetanken sågs som ett uttryck för samhällets allmänna demokratisering. Med kravet på självbestämmande följde en önskan att medborgarna också på lokal nivå skulle få styra sig själva. En vidgad lokal självstyrelse skulle gynna såväl individens som samhällets utveckling.

Debatten drevs emellertid inte endast av liberaler. Även från konservativt håll framfördes argument för lokal självstyrelse. Kommunerna sågs som det förmedlande organet mellan individ och stat. Den disciplinerande effekten ställdes här i förgrunden. Självstyrelsen skulle fostra de enskilda människorna att ta ansvar och därmed, enligt de konservativas förhoppning, göra dem mer måttfulla och benägna att acceptera den rådande samhällsordningen.

Till dessa mer principiellt hållna argument kom sedermera även mer praktiska överväganden. I takt med det ökande antalet offentliga angelägenheter visade den centraliserade statsapparaten sin begränsning. En decentralisering blev av nöden och där förutsättningar fanns utgjorde kommunerna lämpliga förvaltningsorgan.

Med den allmänna rösträtten och parlamentarismen segrade i början av 1900-talet också idén om lokal självstyrelse. Kommunerna fick en allt viktigare roll i det framväxande välfärdssamhället.

Besläktade begrepp

Risken med ett så allmänt accepterat och positivt värdeladdat begrepp som lokal självstyrelse är att det döljer oklarheter och dilemman. Det finns ett antal besläktade begrepp. En kontrast mot dessa kan ge självstyrelsebegreppet klarare konturer.

Demokrati

Under 1800-talet sammanföll kravet på lokal självstyrelse med kravet på demokrati. Så länge staten behärskades av en liten överklass riktade sig den lokala självstyrelsen och demokratin mot samma motståndare. Självständiga kommuner var ett värn mot överhetsstaten. Den allmänna rösträtten skulle ge landets alla medborgare lika politisk makt över staten.

När striden väl vunnits har problemet kommit i en ny dager. Det är inte längre lika självklart att demokrati och lokal självstyrelse är två sidor av samma mynt. Folkstyrelsen förverkligas genom ett dubbelt demokratiskt system. (För principresonemangets skull bortses här från den komplikationen att kommuner även kan finnas på regional nivå, såsom de svenska landstingen, då det rör sig om ett trippelsystem.) Man kan tala om ett slags dubbelt medborgarskap. Den enskilde väljaren kan i kraft av sitt nationella medborgarskap påverka staten och såsom kommunmedlem det lokala styrelseorganet.

Ett sådant dubbelt system har både fördelar och nackdelar. Fördelarna ligger i att de båda systemen kan komplettera varandra. Genom kompetensfördelning mellan stat och kommun kan både nationella och lokala frågor i demokratisk ordning avgöras av dem som berörs. Nackdelarna har att göra med samordningsproblemen. Var går gränsen mellan de båda systemen? Vem skall avgöra kompetenskonflikter? Vad händer om de två systemen fattar beslut som strider mot varandra? Har det ena systemet överhöghet över det andra, i så fall vilket och varför?

Dessa frågor leder rakt in i några av den politiska demokratins kärnproblem, vilka länge diskuterats av filosofer, politiker, jurister och statsvetare. Ytterst är svaren på frågorna avhängiga valet av demokratitolkning. Även om alla kan vara ense om demokratins mest allmänna och abstrakta principer, såsom folksuveränitet och medborgerliga fri- och rättigheter, skiljer sig meningarna när det gäller att översätta de generella idéerna till praktiskt arbetande institutioner.

En viktig skiljelinje i debatten kan åskådliggöras med begreppsparet monolitisk och pluralistisk demokrati.

Den monolitiska demokratiuppfattningen förutsätter att den politiska makten i samhället utgår från en enda punkt och, givetvis, att denna står under demokratisk kontroll. Urtypen är den franska revolutionens demokratitolkning. Det gamla samhället hade varit som en pyramid med kungen längst upp. Envåldshärskaren hade nu störtats och ersatts av en vald nationalförsamling. Statens centraliserade hierarki ändrades emellertid inte utan förstärktes ytterligare under den jakobinska styrelsen. Demokratins effektivitet avgörs här av statens förmåga att styra samhället.

Den pluralistiska demokratiuppfattningen nöjer sig inte med att den centrala statsmakten är effektiv och står under folklig kontroll. Demokratin är också beroende av hur resten av samhället är organiserat. Den monolitiska demokratin kräver egentligen bara en stat och ett folk bestående av ett antal individer. Den pluralistiska demokratin fordrar också att det mellan individer och stat finns en mångfald självständiga institutioner och grupperingar såsom föreningar, kyrkor, företag, universitet och massmedier. Ett sådant organiserat medborgarsamhälle, eller civilt samhälle, är förutsättningen för en öppen, dynamisk och frihetlig samhällsordning.

Synen på den lokala självstyrelsen är starkt beroende av valet av demokratitolkning. I den monolitiska demokratins perspektiv betraktas självständiga kommuner med skepsis, som ett hotande och störande element i den nationella demokratiska processen. Den pluralistiska demokratin betraktar lokal självstyrelse med desto större förståelse. En livaktig lokal demokrati och oberoende kommuner bidrar till samhällets mångfald.

Kommunerna visar emellertid att gränsen mellan ”stat” och ”medborgarsamhälle” inte är knivskarp utan i praktiken ganska flytande. Kommunerna hör visserligen inte till staten i strikt statsrättslig mening, men genom ett finmaskigt nät av lagar, finansieringsformer och kontrollmekanismer är kommunerna en del av ”den offentliga sektorn” och ”det allmänna”. Medlemskapet i kommunen skiljer sig från medlemskapet i exempelvis föreningar genom att vara obligatoriskt och förbundet med rättsligt sanktionerade plikter. I vissa avseenden liknar emellertid kommunerna frivilliga organisationer; inte minst i den lokala självstyrelsens idévärld spelar självverksamhet, frivillighet och lokal gemenskap en framträdande roll.

Denna kommunernas mellanställning mellan staten och medborgarsamhället får, som det kommer att visa sig senare i denna bok, åtskilliga praktiska konsekvenser och utgör ett av den kommunala demokratins stora underliggande dilemman.

Självförvaltning

Inte sällan likställs begreppen självstyrelse och självförvaltning. Det vanligaste tyska uttrycket för självstyrelse är exempelvis *Selbstverwaltung*. Kommunerna kan visserligen ses som förvaltningsenheter vilka antingen sköter uppgifter som ålagts av staten eller som frivilligt bestämts av kommunerna själva, men självstyrelse och självförvaltning är inte synonyma begrepp.

Om kommunerna betraktas som förvaltningsenheter aktualiseras två problem. Det ena rör förhållandet mellan förvaltning och politik. Det andra gäller huruvida förvaltningen skall organiseras på yrkesmässig eller frivillig bas.

Det har gjorts åtskilliga försök att finna ett klart kriterium för att skilja mellan "politik" och "förvaltning". En del menar att gränsen går mellan "mål" och "medel". Andra menar att politik har att göra med "värderingar" och förvaltning med "tekniska" avgöranden. Dessa och andra gränsdragningsförslag har emellertid kritiserats och är i praktiken knappast användbara. Lika lite förefaller de ägnade att fånga det karaktäristiska hos den lokala självstyrelsen.

Oavsett hur begreppen närmare definieras är det nämligen klart att lokal självstyrelse omfattar såväl politik som förvaltning. Faran med termen självförvaltning är att betydelsen lätt uppfattas alltför snävt. Diskussionen om den lokala självstyrelsens problem riskerar då att reduceras till ett tekniskt och administrativt problem. Omorganisationer och managementidéer kan aldrig lösa den kommunala demokratins grundläggande problem. Även om förvaltningen utgör en stor och viktig del av kommunernas verksamhet är kärnan i den lokala självstyrelsens idé en annan. Det är ingen tillfällighet att Europakonventionen så tydligt markerar att en kommun bör ses som en *politisk*, demokratiskt styrd gemenskap. Den engelska termen self-*government* fångar bättre denna innebörd.

Ett annat problem rör den kommunala förvaltningens organisering. Historiskt sett kan man urskilja tre förvaltningstraditioner. Den första är den statliga förvaltningens arbetsmetod. I äldre tider arbetade staten genom myndigheter, ämbetsmän, hierarkier, formalism och med en stark betoning på att handläggningen skulle vara rättsligt korrekt. Den andra förvaltningstraditionen är affärsföretagets. Visserligen kan storföretag bilda omfattande byråkratiska maskinerier, men betoningen ligger här mer på affärsmässighet, snabbare beslut och en mer informell struktur. Den tredje förvaltningstraditionen hör hemma i folkrörelser

och andra ideella organisationer; arbetet utförs här av frivilliga förtroendevalda.

Historiskt sett har den kommunala förvaltningen mest liknat den tredje modellen. Ända till långt in på 1900-talet sköttes en betydande del av den kommunala verksamheten av menighetens valda ombud. I tysk självstyrelsetradition talas exempelvis om oavlönade *Ehrenamt*, förtroendeuppdrag. När Tocqueville prisade de amerikanska kommunerna framhävde han just medborgarnas självverksamhet och eget ansvarstagande för de gemensamma angelägenheterna.

Under senare årtionden har frivilligtraditionen i praktiken försvunnit och skillnaderna mellan de andra två förvaltningstraditionerna har minskat. Statens förvaltning har lånat allt fler drag av affärsföretagets arbetsmetoder. Olikheterna mellan statlig och kommunal förvaltning har efter hand suddats ut. Ju större kommunerna blivit och ju större ansvarsområde de fått, desto mer av förvaltningen har överlåtits på tjänstemän och särskilt anställda yrkesgrupper. Denna professionalisering har lett till ökad effektivitet, men har samtidigt urholkat ett av den lokala självstyrelsens klassiska argument, medborgarens eget frivilliga ansvarstagande. Rollen som kommunmedlem har i mycket reducerats till väljare och servicekonsument.

Federalism

Vanligtvis skiljer man mellan tre huvudtyper av statsorganisation: enhetsstat, förbundsstat (federation) och statsförbund (konfederation). Europeiska förbundsstater är Tyskland, Österrike, Schweiz och Belgien; även Spanien har starkt federala drag. Vilket är sambandet mellan federalism och lokal självstyrelse?

På ett mycket allmänt plan är federalism och lokal självstyrelse uttryck för samma huvudtanke, nämligen en vertikal maktdelning mellan å ena sidan den centrala statsmakten och å andra sidan territoriella enheter. Graden av centralisering kan variera starkt även inom enhetsstaterna. Sverige är en utpräglad enhetsstat som samtidigt har en jämförelsevis omfattande kommunal självstyrelse.

Det finns emellertid vissa viktiga skillnader mellan en förbundsstat och en enhetsstat med självständiga kommuner. Tre sådana skall här nämnas.

En delstat i ett federalt system har större möjligheter att utforma sitt eget politiska system. Kommunerna i Sverige regleras exempelvis av en lag, kommunallagen, som beslutats av riksdagen. Delstaterna i en fede-

ration har egna grundlagar. Visserligen finns det givetvis dessutom en gemensam grundlag för hela förbundsstaten, men denna har beslutats gemensamt av förbundet och de ingående delstaterna; författningsändringar i förbundsstater är därför relativt komplicerade. I den mån kommunerna ges ökad makt att själva bestämma över sin inre organisation minskar skillnaden gentemot förbundsstaterna.

Den andra skillnaden ligger i sättet att lösa konflikter mellan staten och de territoriella enheterna. I enhetsstater brukar statens uppfattning väga tyngre. I förbundsstater slits vissa tvister av ett mer oberoende organ, vanligen en författningsdomstol.

En tredje och principiellt avgörande skillnad mellan förbundsstaten och enhetsstaten rör den centrala statsmaktens organisation. Förbundsstatens parlament har alltid två kamrar. Den ena företräder hela förbundets befolkning och utses i direkta val. Den andra representerar delstaterna och väljs antingen av delstaternas regeringar eller av delstaternas invånare. Ett sådant tvåkammarsystem ger delstaterna medinflytande över statens lagstiftning.

Federalismen innebär därmed en starkare motmakt gentemot den centrala staten. Delstaternas konstitutionella makt är större än kommunernas. I många förbundsstater är det dessutom delstaterna, inte förbundsregeringen, som har överinseende över kommunerna.

Decentralisering

Varje slags lokal självstyrelse som på ett mer påtagligt sätt inskränker på centralmaktens handlingsförmåga innebär en decentralisering. Så långt finns det en allmän överensstämmelse mellan begreppen decentralisering och lokal självstyrelse. Men begreppen är inte helt identiska.

Ordet decentralisering används i delvis olika betydelser. I europeisk förvaltningslitteratur skiljer man ofta mellan *decentralisering* (beslutsmakt flyttas från staten till kommuner eller andra fristående organ), *dekoncentrering* (beslutsmakt flyttas från ett centralt statligt organ till ett underordnat statligt organ), *delegering* (beslutsmakt överflyttas från överordnad till underordnad inom ett organ) och *utlokalisering* (en myndighet flyttas från huvudstaden till en annan ort).

Organisationsforskningen skiljer mellan mer eller mindre decentraliserade system. Ett decentraliserat system förutsätter en hierarkisk organisation med en arbetsfördelning mellan den centrala ledningen och de lokala enheterna. Denna arbetsfördelning kan organiseras på många olika sätt varför en decentralisering kan ta sig många olika uttryck. Antal

enheter i organisationen är ett mått på decentralisering: ju fler aktörer, desto mer decentraliserat är systemet. Spridning är hur stor del av territoriet som omfattas. Specialisering uttrycker hur många funktioner som arbetet är uppdelat i. Antal nivåer är en annan aspekt; en platt organisation har få mellannivåer. Delegering rör den lokala nivåns beslutskapacitet i förhållande till den centrala nivån. Deltagande handlar om hur många som är delaktiga i besluten. Dessa exempel på decentraliseringens dimensioner illustrerar begreppets mångtydighet.

En decentraliserad organisation utan lokal självstyrelse skulle kunna bestå av många enheter, vara höggradigt specialiserad och bygga på långtgående delegering av beslutsmakt utan att för den skull ha den lokala självstyrelsens kännetecken såsom medborgerligt deltagande och folklig legitimitet.

En decentralisering inom hela den offentliga sektorn behöver heller inte automatiskt leda till större beslutsmakt för kommunerna. Under välfärdssamhällets mest expansiva period skedde en kraftig utbyggnad av den sociala servicen, framför allt på kommunal nivå. Samtidigt som kommunerna fick allt fler uppgifter skärptes också den statliga regleringen av kommunernas handlande. Statsvetaren Francesco Kjellberg har formulerat en av den lokala självstyrelsens paradoxer: ju mer kommunerna fick att bestämma över, desto mindre fick de att säga till om.

En omdiskuterad fråga är om decentralisering gynnar de starka eller de svaga i samhället. Frågan har inget klart svar. Det finns exempel på att de svaga med hjälp av den allmänna rösträtten kunnat erövra den centrala statsmakten och genom centralisering och riksenhetlighet höja och utjämna hela befolkningens levnadsstandard. Men det finns också exempel på länder där storbolag kunnat använda sig av den statliga centralmakten för att gynna sina egna intressen.

Decentraliseringens konsekvenser från maktsynpunkt förefaller snarare ha att göra med vilken typ av kollektivt handlande som åsyftas. Om det är av betydelse att koncentrera befintliga resurser vid en bestämd tid och plats lönar det sig att centralisera. Om det däremot är viktigt att skapa nya resurser är det bättre med decentralisering. Centralisering medför vanligen stelhet. Det decentraliserade systemets stora fördel ligger i förmågan att snabbt anpassa sig till olikheter i befolkningen och förändrade förutsättningar.

En demokrati bygger på en avvägning mellan central och lokal makt. Det finns flera argument som talar för en viss centralmakt. Rättssäkerhet bygger på förutsebarhet och lika behandling; den centrala nivåns uppgift är att tillse att de lokala olikheterna i detta avseende inte blir för

stora. Effektivitet för hela systemet behöver inte vara detsamma som summan av de lokala enheterna; den nationella ekonomin kan exempelvis anses fordra inskränkningar av den lokala autonomin i form av skattetak. Demokratin baseras, som tidigare nämnts, på ett dubbelt system; väljarens intresse som medborgare i riket kan stå i motsättning till rollen som kommunmedlem.

Subsidiaritet

Begreppet subsidiaritet spelar i dag en framträdande roll i europeisk samhällsdebatt och förekommer inte minst i diskussionen om Europeiska unionens framtida gestaltning. Subsidiaritet översätts ofta med ordet närhetsprincip. I Maastrichtöverenskommelsen från februari 1992 fastslogs att "besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt".

I Amsterdamfördraget 1997 preciserades innebörden när det gäller förhållandet mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna. För att en gemenskapsinsats skall vara berättigad skall subsidiaritetsprincipens båda aspekter uppfyllas: målen för den planerade insatsen kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås genom insatser av medlemsstaterna inom ramen för deras nationella konstitutionella ordning och kan därför bättre uppnås genom en gemenskapsinsats. I förslaget till ny konstitution för EU fick subsidiaritetsprincipen en ännu mer framskjuten plats.

När det i den allmänna debatten hänvisas till subsidiaritet är det i relativt uttunnad mening. Ordet används snarast som en synonym till en allmän decentraliseringstanke. Denna uppfattning är sedan länge fast förankrad också i svensk tradition. Ett exempel är Länsberedningen, som 1974 formulerade några principer för uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, varav en löd: "En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda."

Subsidiaritet har emellertid också en mer speciell innebörd. Idén är central i katolska kyrkans samhällsfilosofi. Påven Pius XI formulerade 1931 i en encyklika (Quadragesimo anno) principen om subsidiaritet, som därefter kommit att spela stor roll i katolsk sociallära.

Latinets "subsidium" betyder undsättning, hjälp, stöd. Mindre enheter har rätt till stöd för att kunna växa och utvecklas. Grundidén är att samhällsproblem så långt möjligt skall lösas genom små sociala enheter, exempelvis familjen, grannskapsgrupper och församlingar. Familjens moraliska ansvar betonas starkt. Först när den lokala nivån inte förmår fylla sin uppgift bör ansvaret övertas av ett högre organ. Doktrinen riktar sig mot statens roll: staten bör inte vara det första utan det sista alternativet.

I tysk debatt har landets federala styrelsesätt setts som ett förverkligande av subsidiaritetstanken. Principen kan även tillämpas på enhetsstater. En långtgående lokal självstyrelse skulle kunna ses som ett uttryck för subsidiaritet. Däremot råder inte omvändningen; federalism och lokal självstyrelse kan mycket väl motiveras med andra argument än subsidiaritet.

I den katolska sociallärans ursprungliga mening är subsidiaritetstankens princip om de lägre organens företrädesrätt kategoriskt formulerad. Enligt en strikt tillämpning av tanken kan inte ens den tyska federalismen sägas stå helt i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Förbundsnivån har därtill alltför stor makt i förhållande till delstaterna.

Autonomi

Det ligger nära till hands att identifiera självstyrelse med autonomi. Striden för lokal självstyrelse fördes under 1800-talet just med syftet att skapa en självständig sfär av självbestämmande. Autonomin fick därmed en negativ tendens, som ett hinder och skydd mot utifrån påtvingade påbud.

När autonomibegreppet preciserats i samhällsvetenskaplig litteratur har innebörden vanligen inte gjorts fullt så snäv. Autonomi är inte detsamma som oberoende, inte endast frihet *från* något. Kampen för autonomi, skulle man kunna säga, går ut på att byta ett slags beroende mot ett annat. I stället för att reglerna bestämts av någon utomstående sätts reglerna i en autonom situation av de berörda själva. Ordet består av två delar, *autos* (själv) och *nomos* (lagar, regler). Båda elementen är lika viktiga. Autonomi betyder inte frånvaro av regler, utan regler som är frivilligt och självständigt bestämda.

Frågan är om dagens lokala självstyrelse uppfyller kraven på autonomi. Svaret måste bli att kommunerna i Sverige har en inskränkt autonomi. De allmänna ramarna för den kommunala verksamheten är såpass fixerade av statliga, centralt bestämda regler att den enskilda kommunens möjligheter att själv fritt bestämma över sina angelägenheter är kraftigt begränsade.

Däremot kan den lokala autonomin vara mer eller mindre inskränkt. Variationerna över tid kan vara betydande. Utvecklingen under en stor del av 1900-talet kan ses som en successivt minskande autonomi. I takt med att den offentliga sektorn byggdes ut växte kommunernas verksamhetsfält, samtidigt som utrymmet för självständigt handlande krymptes av de detaljerade föreskrifter som staten fastställde. Under senare år har

utvecklingen också gått i en annan riktning. Kommunerna har fått vidgade befogenheter att själva besluta om sin inre organisation. Ändrade former för finansiering har givit kommunerna något större frihet att bestämma över sin egen ekonomi.

Att de reella handlingsmöjligheterna minskas till följd av en försämrade ekonomisk situation är en annan sak. När den kommunala sektorn expanderade inskränktes autonomin. Däremot gavs kommunerna ökad autonomi när det gäller att organisera sina besparingar och nedskärningar.

Medborgarskap

I den lokala självstyrelsens idéarv intar tanken på rättigheter en viktig plats. Den lokala gemenskapen har ansetts ha vissa grundläggande rättigheter. Den enskilde individen har rätt, inte endast att exempelvis åtnjuta ett grundläggande rättsskydd, att fritt få yttra sig och att bilda föreningar, utan också att som kommunmedlem få vara med och bestämma över de gemensamma angelägenheterna.

Principen att alla invånare har lika rättigheter var på sin tid en revolutionerande idé som härstammar från franska revolutionens tankevärld. De grundläggande fri- och rättigheterna utgör kärnan i det moderna medborgarskapet.

Det är brukligt att indela de medborgerliga fri- och rättigheterna i tre huvudgrupper. De *civila* rättigheterna är uttryck för principen om allas likhet inför lagen. Rättssäkerhet och skydd för den personliga integriteten är här viktiga inslag. De *politiska* rättigheterna avser att förverkliga idén om en medborgare, en röst. Möjligheterna att delta i de gemensamma besluten och bilda opinion är här avgörande. De *sociala* rättigheterna syftar till att förverkliga tanken på allas rätt till drägliga levnadsförhållanden i materiellt och kulturellt avseende. Rätten till bostad, arbete, utbildning, social omsorg samt hälso- och sjukvård är exempel.

Man kan se den offentliga organisationen som ett sätt att förverkliga dessa tre slag av rättigheter. De civila rättigheterna tillvaratas genom självständiga domstolar. De politiska rättigheterna förverkligas genom representativ demokrati och andra former för medborgarinflytande. De sociala rättigheterna har fått motivera ett omfattande välfärdssamhälle.

För att de medborgerliga fri- och rättigheterna inte skall stanna vid tomma fraser på ett papper måste de ständigt vara levande i den offentliga verksamheten. De bildar därför tre överordnade krav på den lokala självstyrelsens verksamhetsformer. För att den lokala självstyrelsen skall

kunna stå i samklang med och bidra till att förverkliga de medborgerliga fri- och rättigheterna måste dessa tre fundamentala förutsättningar vara uppfyllda.

Därmed kan man formulera tre kriterier som kan fungera som en utgångspunkt för en granskning av hur den lokala självstyrelsen faktiskt kommit att förverkligas.

Hur fungerar kommunerna när det gäller *rättssäkerhet*? Uppfylls kraven på likabehandling och personlig integritet?

Hur fungerar kommunerna när det gäller *politisk demokrati*? Kan medborgare och folkvalda styra den kommunala verksamheten?

Hur fungerar kommunerna när det gäller *effektiv serviceproduktion*? Förmår kommunerna, inom begränsade ekonomiska ramar, uppfylla de sociala rättigheter som är grundläggande för välfärdssamhället?

Att finna lösningar som samtidigt tillgodoser dessa tre krav ställer den lokala självstyrelsens inför några fundamentala dilemman.

Europakonventionen

I dag är den allmänna idén om lokal självstyrelse okontroversiell. Ett påtagligt bevis för att tanken nu är allmänt accepterad är den europeiska konvention om kommunal självstyrelse, som trädde i kraft 1988. (Termerna lokal och kommunal självstyrelse används synonymt; den engelska texten talar om *local self-government.*) Sverige ratificerade konventionen, efter visst dröjsmål, 1989. Texten återges i slutet av detta kapitel.

Konventionen är visserligen allmänt formulerad, men den ger uttryck för de gemensamma principer som de europeiska demokratierna i dag kunnat enas kring.

Tillkomst

Bakom den slutliga texten låg åtskilliga år av förhandlingar. Från kommunalt håll hade man länge krävt ett internationellt dokument för att skydda och stärka den kommunala självstyrelsen. Arbetet med konventionen utfördes inom ramen för Europarådet. Ett utkast till en deklaration om principer för kommunal självstyrelse lades fram redan 1968, men förslaget kritiserades för att vara alltför svepande och allmänt hållet. Diskussionen kom sedan inte minst att handla om huruvida deklarationen skulle vara bindande eller inte samt vilken juridisk form som skulle väljas. År 1981 var ett nytt utkast klart, som efter upprepade dis-

kussioner i Europarådets ministerkommitté ledde fram till ett slutligt ställningstagande. Arbetet utmynnade i en konvention, som antogs 1985.

Konventionen är emellertid inte helt bindande. En stat som ansluter sig till konventionen kan undanta vissa bestämmelser. Det finns också möjlighet att utesluta vissa typer av kommuner från konventionens giltighetsområde.

De undertecknande parterna förbinder sig att tillhandahålla information om lagstiftning och andra åtgärder som vidtagits för att följa konventionen. Däremot bestämde man att inte inrätta något särskilt institutionaliserat övervakningssystem. Europarådets ordinarie organ ansågs vara tillfyllest.

Riksdagen godkände utan debatt att Sverige ratificerade konventionen. Regeringen konstaterade i sin proposition att det inte fanns något behov att ändra lagstiftningen: "Tvärtom är de principer som konventionen ger uttryck för sedan länge införlivade i det svenska rättssystemet och i den allmänna förvaltningstraditionen." Därför undantogs inte någon punkt i konventionen. Konventionen är tillämplig på såväl kommuner som landsting.

Det kan tilläggas att en global deklaration om kommunal självstyrelse antogs 1993 av det internationella samarbetsorganet IULA, nuvarande UCLG.

Innehåll

I den förklarande rapport som Europarådet antog samtidigt med konventionen angavs att syftet var att avhjälpa bristen på enhetliga normer för att bedöma och trygga kommunernas rättigheter. Konventionen ålägger parterna att tillämpa grundläggande regler som garanterar kommunernas politiska, administrativa och ekonomiska oberoende.

Texten består av tre delar. Den första delen innehåller de grundläggande villkor som anger principerna för kommunal självstyrelse. Den andra delen preciserar i vilken utsträckning en undertecknande stat kan göra undantag från konventionen. Den tredje delen utgörs av klausuler som vanligen används i konventioner som utarbetas inom Europarådet. Konventionens inledning och första del sammanfattar den lokala självstyrelsens viktigaste förutsättningar.

Demokratisk betydelse. Inledningen ger uttryck för de allmänna principer som ligger till grund för konventionen. Kommunal självstyrelse sägs

ge ett väsentligt bidrag till demokrati, effektiv förvaltning och decentralisering av makten. Kommunerna har en viktig roll i uppbyggandet av Europa. Kommuner skall inrättas på ett demokratiskt sätt och ha en omfattande självbestämmanderätt.

Grundlagsskydd. I konventionens andra artikel stadgas att den kommunala självstyrelsen i princip skall ges grundlagsskydd. Att bestämmelsen inte är mer kategoriskt utformad beror på att stater, som England, kan sakna skriven författning eller att federala stater kan vara så organiserade att den lokala självstyrelsen regleras av delstaterna och inte av den centrala förbundsregeringen.

Reell självstyrelse. Artikel 3 definierar innebörden av begreppet lokal självstyrelse. Kommunen skall både ha "rätt" (dvs. lagstadgat utrymme) och "möjlighet" (dvs. reella resurser) att "sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna". Formuleringen "på eget ansvar" betonar att kommunerna inte skall vara begränsade till att endast verka som representanter för högre organ.

Rätten till självstyrelse skall utövas genom demokratiskt tillsatta organ. Denna princip ger uttryck för den vikt som Europarådet fäster vid demokratiska styrelseformer.

Ordentliga befogenheter. Konventionen gör inget försök att uttömmande räkna upp de befogenheter och åligganden som gäller för kommunerna över hela Europa, men fastställer i alla fall de allmänna principerna. Huvudtanken är att kommunerna skall ha en rejält tilltagen sfär för självständigt handlande och att staten inte skall kunna pålägga kommunerna uppgifter hur som helst; kravet på lagenlighet är här centralt.

I en särskild punkt betonas den allmänna principen att offentligt ansvar skall decentraliseras. Såvida inte omfattningen eller arten av en uppgift är sådan att den behöver behandlas inom ett större område, eller det finns starka effektivitetsskäl eller ekonomiska skäl, skall uppgiften i allmänhet anförtros åt den mest lokala styrelsenivån.

Skydd för den kommunala indelningen. Visserligen ger konventionen inte någon makt för en kommun att inlägga veto mot ändringar i den kommunala indelningen, men däremot stadgas samråd. Folkomröstningar kan vara lämpliga, men är inte obligatoriska.

Handlingskraftig ledning. Kommunerna måste kunna fatta beslut om

sin egen förvaltning så att hänsyn kan tas till lokala förhållanden och administrationens effektivitet. En stel organisation får inte uppifrån påtvingas kommunerna. Kommunerna skall ha möjlighet att erbjuda tillräckligt förmånliga anställningsvillkor för att kunna rekrytera och behålla kvalificerad personal.

De förtroendevalda skall ha sådana arbetsvillkor att deras uppdrag inte hindras och de skall ges skälig ersättning för sitt arbete.

Skydd mot statligt förmynderi. Enskilda medborgare skall ha rätt att överklaga beslut av kommunala myndigheter och staten får utöva rättslig kontroll över kommunerna. Däremot får staten inte övervaka kommunerna genom förmyndarkontroll. Kontrollen måste ha laglig grund. Administrativ tillsyn skall normalt begränsas till frågan om de kommunala åtgärdernas laglighet, inte deras lämplighet. Kontrollmyndigheten måste använda den metod som minst påverkar kommunens självbestämmanderätt.

Ekonomiska resurser. Den lagliga befogenheten att utföra vissa funktioner vore meningslös om kommunerna inte hade tillräckliga ekonomiska resurser. Kommunerna skall ha frihet att själva bestämma hur utgifterna skall prioriteras. Den kommunala ansvarsprocessen måste fungera effektivt. Generella bidrag, eller till och med bidrag bundna till vissa sektorer, är att föredra framför bidrag som är öronmärkta för specifika projekt. Kommunerna skall kunna ta upp lån för att finansiera kapitalinvesteringar.

Rätt till samverkan. Kommunerna skall ha möjlighet att samverka med andra kommuner för att genomföra gemensamma projekt, öka effektiviteten eller utföra arbetsuppgifter som överstiger en enskild kommuns förmåga. Kommunerna skall kunna sluta sig samman i regionala, nationella och internationella intresseorganisationer. Även direkt samarbete med kommuner i andra stater skall vara tillåtet.

Rättsligt skydd. En kommun skall ha rätt att föra sin talan inför domstol eller likvärdigt, oberoende, författningsenligt organ.

Europarådet, som har till uppgift att försvara och utveckla demokratin, betraktar konventionen som det första multilaterala rättsliga instrument som definierar och garanterar principerna för kommunal självstyrelse, som är en av demokratins grundvalar. Tanken är att konventionen skall bidra till att skydda och stärka gemensamma europeiska värderingar.

Tillämpning

Europarådet har en procedur för att övervaka tillämpningen av konventionen i de länder som anslutit sig till den. Första gången Sverige granskades var 2005, då Europarådets kongress på grundval av en underlagsrapport formulerade ett antal observationer och rekommendationer. Granskningen öppnar ett europeiskt utifrånperspektiv på den lokala självstyrelsens starka och svaga punkter.

Europarådet konstaterar inledningsvis att Sverige är en enhetsstat med en lång tradition av aktivt kommunalt deltagande i offentliga angelägenheter och att den kommunala självstyrelsen spelar en viktig roll för välfärdssystemet då det på många områden är kommunerna och landstingen som har ansvaret för att tillhandahålla offentliga tjänster för medborgarna. Den svenska lagstiftningen, traditionen och praxisen vad gäller kommunal självstyrelse är ”i huvudsak förenliga” med konventionens anda och bestämmelser. Men Europarådet riktar uppmärksamheten på ett antal frågor där genomförandet av konventionen ”väcker farhågor”, och man lämnar därför några rekommendationer.

Europarådet beklagar att det funnits en tendens att utfärda ganska detaljerade centrala regler om kommunala frågor, vilket kan uppfattas som statlig inblandning i kommunernas och landstingens angelägenheter. Man rekommenderar därför att regeringen ger kommunerna och landstingen större frihet att utföra sina uppgifter.

Europarådet ifrågasätter också om staten fullt ut finansierar alla de uppgifter som påläggs kommuner och landsting och föreslår att Sverige tillsätter en oberoende granskningskommission med uppgift att beräkna de faktiska kostnaderna. Kommunernas och landstingens beskattningsrätt är visserligen grundlagsreglerad, men att den i praktiken är begränsad och oklar. Det ekonomiska utjämningssystem som nu används öppnar också för konflikter mellan staten och de lokala självstyrelseorganen. Tendensen att återgå till specialdestinerade statsbidrag strider också mot Europakonventionen, som anger att statsbidrag bör vara generella.

Enligt Europarådet borde det också vara möjligt att ge principen om lokal självstyrelse en starkare ställning i grundlagen. Man rekommenderar att det skall finnas en tvistelösningsmekanism enligt regeringsformen som kan användas av kommunerna och landstingen för att överklaga brott mot denna princip.

Europarådet ser positivt på försöken med regional självstyrelse i Skåne och Västra Götaland. Man betonar att dessa regioner bör anses som riktiga regioner med en vald regional regering och bredare ansvar jämfört med landstingen. Europarådets kongress ställer frågan om en asymmetrisk modell är tänkbar, så att vissa regioner tillämpar den modell som använts av försöksregionerna medan andra tillämpar modellen med samverkansorgan, som föreslagits av regeringen. Man uppmanar Sverige att fortsätta med regionförsöket genom att även ge andra delar av Sverige möjlighet att pröva en mer långtgående regional självstyrelse.

Referenser

En idé växer fram. Allmänt om självstyrelsetanken, i synnerhet i tysk debatt, se Hendler 1984. En översikt över särskilt den engelska debatten ges i Hill 1974. Mills idéer uttrycks bl.a. i Considerations on Representative Government, kap. 15. Citaten från Tocqueville ur Om demokratin i Amerika, 1:103–104 och 4:218. Den svenska 1800-talsdebatten återges av Bendixon 1926, cit. s. 316.

Besläktade begrepp. Åtskillnaden mellan pluralistisk och monolitisk demokrati görs av Dahl 1984. Termen monolitisk demokrati används på norska av Rokkan 1987 s. 25. Decentraliseringsbegreppet utreds av Kochen & Deutsch 1980. Den lokala självstyrelsens paradox formuleras av Kjellberg 1991. Om subsidiaritet, se Kühnhardt 1991, Hendler 1984 s. 340–344, Jerneck 1994 och SOU 1994:12. Autonomibegreppet diskuteras i Petersson 1989. Medborgarskapsperspektivet på den offentliga organisationen utvecklas i Petersson & Söderlind 1993.

Europakonventionen. Europakonventionen om kommunal självstyrelse i engelsk och svensk text är tryckt i prop. 1988/89:119. Europarådets granskning: Rekommendation 163(2005) om lokal och regional demokrati i Sverige.

Europeisk konvention om kommunal självstyrelse

Inledning

Signatärstaterna, medlemmar av Europarådet,

som beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan dess medlemmar för att skydda och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv;

som beaktar att en av de metoder med vilka detta syfte kan uppnås är att ingå överenskommelser på det administrativa området;

som anser att kommunerna är en av de viktigaste grundstenarna i varje demokratiskt styrelseskick;

som beaktar att medborgarnas rätt att delta i skötseln av de offentliga angelägenheterna är en av de demokratiska principer som delas av alla medlemsstater i Europarådet;

som är övertygade om att det är på lokal nivå som denna rätt kan utövas mest direkt;

som är övertygade om att förekomsten av kommuner med verkligt ansvar kan åstadkomma en förvaltning som är både effektiv och ligger nära medborgaren;

som är medvetna om att skyddet och stärkandet av den kommunala självstyrelsen i de olika europeiska länderna är ett viktigt bidrag till uppbyggandet av ett Europa som grundar sig på demokratiska principer och decentralisering av makten;

som hävdar att detta förutsätter förekomsten av kommuner med demokratiskt tillsatta beslutsorgan och med stor grad av självbestämmanderätt när det gäller uppgifter, på vilket sätt och med vilka medel dessa uppgifter skall utformas samt nödvändiga resurser för deras fullgörande,

har kommit överens om följande.

Artikel 1
Parterna åtar sig att anse sig bundna av följande artiklar på det sätt och i den utsträckning som föreskrivs i artikel 12 i denna konvention.

Del I

Artikel 2 Konstitutionell och laglig grund för kommunal självstyrelse
Principen om kommunal självstyrelse skall erkännas i nationell lagstiftning och, där så är praktiskt möjligt, i grundlagen.

Artikel 3 Begreppet kommunal självstyrelse

1. Med kommunal självstyrelse menas kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse.

2. Denna rätt skall utövas av fullmäktige eller församlingar, som skall bestå av ledamöter valda genom sluten omröstning i fria direkta val på grundval av allmän och lika rösträtt, och som kan ha inför dem ansvariga verkställande organ. Denna bestämmelse skall inte på något sätt påverka möjligheten till medborgarförsamlingar, folkomröstningar eller annan form av direkt medborgerligt deltagande, där detta är tillåtet i lag.

Artikel 4 Den kommunala självstyrelsens omfattning

1. Kommunernas grundläggande befogenheter och åligganden skall fastställas i grundlag eller annan lag. Denna bestämmelse skall dock inte utgöra något hinder mot att kommunerna i enlighet med lag tilldelas befogenheter och ansvar för särskilda ändamål.

2. Kommunerna skall inom lagens gränser ha full frihet att ta initiativ i ärenden som inte ligger utanför deras kompetens eller tillkommer annan myndighet.

3. De offentliga uppgifterna skall normalt i första hand utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgaren. Tilldelning av en uppgift till en annan myndighet bör grundas på uppgiftens omfattning och natur samt kraven på effektivitet och ekonomi.

4. De befogenheter som ges kommunerna skall normalt vara fullständiga och oinskränkta. De får inte urholkas eller begränsas av någon annan, central eller regional, myndighet om inte annat föreskrivs i lag.

5. Då kommunerna tilldelas befogenheter av en central eller regional myndighet skall de, i den mån det är möjligt, ges handlingsfrihet att anpassa utövandet av dessa befogenheter till lokala förhållanden.

6. Kommunerna skall, i den mån det är möjligt, rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen vad gäller alla frågor som direkt berör dem.

Artikel 5 Skydd av den kommunala indelningen

Ändringar i den kommunala indelningen får inte göras utan föregående samråd med de kommuner som berörs, eventuellt genom folkomröstning där detta är tillåtet i lag.

Artikel 6 Lämpliga administrativa strukturer och resurser för de kommunala uppgifterna

1. Utan hinder av mer allmänna lagregler skall kommunerna själva kunna bestämma om sina inre administrativa strukturer för att anpassa dem till de lokala behoven och för att säkerställa en effektiv förvaltning.

2. De kommunalt anställdas tjänstgöringsvillkor skall vara sådana att de tillåter rekrytering av högt kvalificerad personal på grundval av förtjänst och skicklighet. För detta ändamål skall kunna erbjudas tillfredsställande möjligheter till utbildning, adekvat lön samt karriärmöjligheter.

Artikel 7 Villkor under vilka uppgifter utövas på lokal nivå

1. De kommunalt förtroendevaldas arbetsvillkor skall möjliggöra fritt utövande av deras uppdrag.

2. Villkoren skall tillåta lämplig ekonomisk ersättning för utgifter i samband med uppdraget liksom, där så är lämpligt, ersättning för förlorad arbetsförtjänst eller ersättning för utfört arbete och motsvarande socialskydd.

3. Funktioner och verksamheter som bedöms vara oförenliga med innehav av ett kommunalt förtroendeuppdrag skall fastställas genom lag eller grundläggande rättsliga principer.

Artikel 8 Administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet

1. Administrativ tillsyn över kommunerna får endast utövas i enlighet med de förfaranden och i de fall som föreskrivs i grundlag eller annan lag.

2. Administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet skall normalt endast syfta till att säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer. Administrativ tillsyn i fråga om lämpligheten får dock utövas av högre myndigheter när det gäller uppgifter som delegerats till kommunerna.

3. Administrativ tillsyn över kommunerna skall utövas på sådant sätt att det garanteras att kontrollmyndighetens ingripande står i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas.

Artikel 9 Kommunernas ekonomiska resurser

1. Kommunerna skall inom ramen för den nationella ekonomiska politiken ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser, som de fritt får disponera över inom gränserna för sina befogenheter.

2. Kommunernas ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag.

3. Åtminstone en del av kommunernas ekonomiska resurser skall komma från lokala skatter och avgifter vars nivå de har befogenheter att bestämma inom lagens gränser.

4. De finansiella system på vilka de resurser som är tillgängliga för kommunerna grundar sig skall vara tillräckligt varierande och flexibla för att göra det möjligt för kommunerna att, så långt det är praktiskt möjligt, följa med i den verkliga kostnadsutvecklingen för uppgifternas utförande.

5. Skyddet av ekonomiskt svagare kommuner kräver inrättande av förfarande för ekonomisk utjämning eller liknande åtgärder, som är avsedda att rätta till effekterna av den ojämna fördelningen av möjliga inkomstkällor och ekonomiska bördor. Sådana förfaranden eller åtgärder får inte minska kommunernas handlingsfrihet inom deras eget ansvarsområde.

6. Kommunerna skall rådfrågas på lämpligt sätt angående det sätt på vilket omfördelade resurser skall tilldelas dem.

7. Bidrag till kommunerna skall såvitt möjligt inte öronmärkas för att finansiera speciella projekt. Bidragen får inte påverka kommunernas grundläggande frihet att själva bestämma inom sitt eget kompetensområde.

8. För att kunna ta upp lån för kapitalinvesteringar skall kommunerna inom lagens gränser ha tillgång till den nationella kapitalmarknaden.

Artikel 10 Kommunernas rätt att bilda sammanslutningar

1. Kommunerna skall vid utövandet av sina befogenheter ha rätt att samarbeta med och att inom lagens ram bilda sammanslutningar med andra kommuner för att utföra uppgifter av gemensamt intresse.

2. Kommunernas rätt att tillhöra ett förbund för att skydda och främja sina gemensamma intressen och att tillhöra ett internationellt kommunförbund skall erkännas i varje stat.

3. Kommunerna skall på de villkor som föreskrivs i lag ha rätt att samarbeta med sina motsvarigheter i andra stater.

Artikel 11 Rättsskydd för den kommunala självstyrelsen
Kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen.

Del II Övriga bestämmelser

Artikel 12 Åtaganden
– – –

Artikel 13 Samhällsorgan på vilka konventionen äger tillämpning
– – –

Artikel 14 Information
– – –

Del III

Artikel 15 Undertecknande, ratifikation och ikraftträdande
– – –

Artikel 16 Territoriell bestämmelse
– – –

Artikel 17 Uppsägning
– – –

Artikel 18 Underrättelser
– – –

2 Kommunerna i Europa

I dagens demokratier är lokal självstyrelse ett universellt fenomen. Alla länder med demokratiskt styrelseskick har någon form av kommunala beslutsorgan som väljs direkt av folket. Också de nya demokratierna i Öst- och Centraleuropa har betonat vikten av lokal självstyrelse.

Att det råder enighet om den lokala självstyrelsens allmänna idé betyder nu ingalunda att kommunerna ser likadana ut över hela Europa. Tvärtom ryms det mycket stora variationer. Skillnaderna återspeglar delvis historiska säregenheter, men förklaras också av mer näraliggande händelser och medvetna politiska beslut. Den europeiska mångfalden av kommunala organisationsformer ger en rik erfarenhetsbas för den ständigt pågående diskussionen om hur den lokala självstyrelsen bäst skall kunna förverkligas.

Lokal och regional organisering

I en systematisk översikt över Europas kommuner utgår statsvetaren Anders Lidström från att en enhet bör betraktas som en kommun om den uppfyller fyra kriterier. En kommun verkar inom ett avgränsat geografiskt område. Den har en viss grad av autonomi eller självstyrelse. En kommun har vissa befogenheter att fatta tvingande beslut gentemot sina medborgare. Kommunens beslutsfattare skall utses genom direkta val eller styras av en kommunalstämma. Denna definition utesluter delstater i federala länder, men innefattar regionala självstyrelseorgan av typen svenska landsting.

För att få en översikt över mångfalden av kommuner kan Europas sta-

ter indelas i sex huvudgrupper: nordeuropeiska system, den brittiska modellen, mellaneuropeiska system, napoleonska system, östeuropeiska system och postsovjetiska system. Indelningen överensstämmer i huvudsak med liknande jämförelser som under senare år utförts av europeiska statsvetare. Den enda mer väsentliga skillnaden är att de västeuropeiska staterna ibland indelas i tre i stället för fyra grupper; Norden och Mellaneuropa brukar då slås samman till en gemensam kategori.

Nordeuropeiska system

Det politiska systemet i de fem nordiska länderna kan beskrivas som en decentraliserad enhetsstat. Inget land har så stor regional självstyrelse att det kommer ens i närheten av de federalt organiserade staterna. I Norden förenas en stark centralmakt med inflytelserika kommuner. Den offentliga sektorn är stor och kommunerna ansvarar för en betydande del av denna offentliga sektor. Kommunerna har vida befogenheter och ett jämförelsevis stort utrymme för självstyrelse. Verksamheten finansieras till stor del genom kommunal inkomstskatt.

Skillnaderna mellan de nordiska länderna märks främst på den regionala nivån. Motsvarigheter till de svenska landstingen finns i Norge, där fylkeskommunerna sedan väljs 1975 direkt av folket och har beskattningsrätt. Den danska motsvarigheten, amtskommunerna, avskaffades 2005 och ersattes av fem folkvalda regioner som dock inte har någon egen beskattningsrätt. Finland saknar landsting, men har i gengäld en mer utbyggd mellankommunal samverkan i form av landskapsförbund. Åland, Färöarna och Grönland har en långtgående självbestämmanderätt.

Brittiska system

Kommunerna i Storbritannien (och Irland, vars politiska system fortfarande bär prägel av brittiska förhållanden) är befolkningsmässigt stora, men har inte den ekonomiska och politiska självständighet som kännetecknar kommunerna i övriga Europa. Kommunerna har bara rätt att ägna sig åt saker som staten uttryckligen har tillåtit. Den kommunala självstyrelsen saknar grundlagsskydd och blir därmed beroende av vem som för tillfället innehar den politiska makten i huvudstaden. Under den konservativa regeringsperioden under 1980-talet inskränktes kommunernas självständighet, inte minst i finansiellt avseende. Under senare år har kommunerna reformerats och i vissa avseenden stärkt sin ställning.

Några kommuner har infört en styrelsemodell med direktvald borgmästare.

Mellaneuropeiska system

Tyskland, Österrike och Schweiz är federala stater. Kommunernas ställning regleras framför allt av bestämmelser på delstatlig nivå. De kommunala styrelseformerna kan därför variera åtskilligt mellan olika delar av landet.

Även i den mellaneuropeiska modellen har kommunerna en betydande autonomi, men till skillnad från det brittiska systemet är den lokala självstyrelsen fastare reglerad, många gånger i grundlagsform. Kommunerna besitter relativt vidsträckta befogenheter inom den frivilliga sektorn.

Ett särdrag i schweizisk politik är det täta bruket av folkomröstningar, även på lokal nivå. I mindre kommuner förekommer även direkt demokrati i form av kommunalstämmor där alla vuxna medborgare har rätt att deltaga.

Napoleonska system

Denna kategori omfattar förutom Frankrike även Belgien, Luxemburg, Spanien, Portugal, Italien och Grekland. Dessa stater har formats av den franska förvaltningsmodell som byggdes upp under Napoleons tid. Den utmärks av en centralmakt och detaljerad statlig kontroll över kommunernas verksamhet.

Systemet bygger på en kombination av stark statsmakt och stark lokal identitet. Staten utövar sin överhöghet över territoriet genom prefekter och lokala statsorgan. Kommunernas självständighet är snävt tillskuren. Självstyrelsen mätt i politisk makt är svag. Däremot finns en levande lokal identitet. Byns intressen hålls levande och personifieras av borgmästaren. Kommunen kan utöva inflytande genom att utnyttja kontakter i huvudstaden.

De napoleonska systemen har under senare år förändrats i riktning mot minskad centralisering. Den franska konstitutionen innehåller numera formuleringen att republikens organisation är decentraliserad. Kommunerna är relativt små, eftersom de flesta av dessa länder med napoleonskt system inte har slagit samman kommunerna till större enheter. Decentraliseringen har därför framför allt tagit sig uttryck i ökad betydelse för den regionala nivån.

Regionaliseringen har varit särskilt märkbar i Belgien. De tre regionerna Flandern, Vallonien och Bryssel är mycket självständiga och 1993 fick Belgien ett federalt statsskick. Exemplet Belgien visar att decentralisering inte behöver vara liktydig med ökad kommunal självstyrelse. Den centrala statens makt har minskat till förmån för de tre regionerna. Regionernas stärkta ställning har däremot inte resulterat i ökad självständighet för kommunerna. Tvärtom har regionala och kommunala intressen inte sällan hamnat i konflikt.

Östeuropeiska system

I Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Rumänien, Bulgarien och Albanien genomfördes fria och hemliga kommunalval under 1990-talets inledande år. Uppbyggnaden av lokala självstyrelseorgan har delvis anknutit till ländernas demokratiska erfarenheter från tiden före det kommunistiska styret. Bland annat till följd av anpassningen till EU har flera av länderna också genomfört förändringar i den territoriella indelningen och infört former av regional självstyrelse.

Postsovjetiska system

Först så småningom genomfördes lokala val i de länder som tidigare utgjorde Sovjetunionen. Kommunernas indelning, uppgifter, finansiering och styrelseformer är på många håll under diskussion och reformering. Det saknas ofta erfarenheter av att på lokal nivå ta eget ansvar, utan direktiv uppifrån. Politiker och myndigheter möts många gånger av en djupt rotad misstro mot överheten. Överdrivna förväntningar har vänts i besvikelse. Det har också visat sig svårt att få medborgarna att engagera sig i lokalt politiskt arbete.

Variationer

Man skulle kunna tycka att den mest naturliga jämförelsen vore att mäta Europas länder efter grad av centralisering och decentralisering. Den avgörande frågan borde ju vara i vilka länder som de lokala självstyrelseorganen har stor makt, och den centrala statsmakten följaktligen liten makt, och i vilka länder som maktförhållandet är det omvända. Det visar sig emellertid att ingen av de aktuella undersökningarna har lagts upp på detta sätt. Alla berörda forskare har ansett att verkligheten

inte kan pressas in i ett sådant enkelt schema. Centralisering och decentralisering kan ta sig många olika uttryck. Centralisering i ett avseende kan förenas med decentralisering i ett annat.

Forskningen har framför allt uppmärksammat sju olika aspekter av den lokala självstyrelsen i Europa. En första fråga handlar om kommunal indelning. Hur har kommunernas territoriella gränser kommit att dras? Vilket är förhållandet mellan de olika nivåerna i statsorganisationen? En annan fråga som uppmärksammats är kommunernas uppgifter. Är kommunerna i olika länder egentligen jämförbara? Har de över huvud taget ansvar för samma frågor? En annan central aspekt av den lokala självstyrelsen gäller kommunernas handlingsfrihet. Vilka gränser finns det för kommunernas möjligheter att fatta beslut? Vilka slags begränsningar är de viktigaste: juridiska, ekonomiska eller andra? För en statsvetare är det också oundvikligt att analysera kommunernas interna organisation. Har alla europeiska länder motsvarigheten till Sveriges kommunfullmäktige och kommunstyrelse? Vilken uppgift har egentligen en borgmästare? Med tanke på den lokala självstyrelsens idéarv måste det också vara angeläget att bedöma hur väl den kommunala demokratin fungerar. Vilka möjligheter har medborgarna att utöva makt över kommunens skötsel? Kommunerna kan även skilja sig åt när det gäller makt i yttre avseende, inte minst möjligheterna att påverka den centrala statsmakten. Slutligen kan olika länder jämföras med avseende på kommunernas ställning i allmän debatt. Är den lokala självstyrelsens organisering politiskt kontroversiell? Vilken handlingslinje gentemot kommunerna följer den centrala statsmakten? Dessa sju problemområden skall här behandlas i tur och ordning.

Indelning

Lokal nivå. Om antal invånare tas som ett mått på kommunens storlek uppvisar Europa en enorm spännvidd. De engelska kommunerna är gigantiska enheter med en genomsnittsbefolkning på över 130 000 invånare. I Frankrike har kommunerna i medeltal bara 1 600 invånare. Det säger sig självt att de ekonomiska och personella förutsättningarna för kommunalpolitik blir helt olika.

Det allmänna mönstret är att länderna i södra Europa ofta har små kommuner. Jämförelsevis stora kommunala enheter återfinns, förutom i Storbritannien och Irland, i Skandinavien samt Nederländerna och Belgien. Småstaterna Luxemburg och Island har i förhållande till sitt invånarantal många och därför små kommuner.

Kommunsammanslagningar. Det är inte bara Sverige som under de senaste årtiondena upplevt stora indelningsändringar. Flera länder har försökt att genom sammanslagningar till större enheter skapa bärkraftiga och effektiva lokala enheter. Mer genomgripande förändringar i denna riktning har genomförts i England, Tyskland, Nederländerna, Belgien, Norge och Sverige. I en del länder har försöken att slå samman kommunerna fått uppges efter lokalt motstånd.

I de länder där småkommunerna består har andra vägar i stället prövats, exempelvis olika former för mellankommunal samverkan, överförande av uppgifter till regionala eller centrala organ samt lösningar som exempelvis innebär att serviceproduktionen läggs ut på entreprenad.

Regional nivå. Om bilden av den lokala nivåns organisering är splittrad är olikheterna när det gäller den regionala nivån ännu större. En del länder saknar över huvud taget motsvarigheten till våra landsting, dvs. ett folkvalt organ på regional nivå, mellan staten och primärkommunerna. Finland är ett exempel.

En motsatt ställning intar de länder som har en mycket stark, folkvald regional nivå. De federala staterna Tyskland, Österrike, Schweiz och Belgien är uppenbara exempel. Det är här snarast berättigat att tala om en regional nivå inom delstaternas ram; statens organisation får därmed fyra steg: riket, delstaten, regionen och kommunen. Även Spanien och Italien har en vittgående regional självstyrelse.

Den regionala nivåns komplexitet beror inte minst på att statliga och kommunala intressen här möts och bryts mot varandra. Man kan urskilja tre huvudmodeller för den regionala nivåns organisering.

I *landshövdingemodellen* utövas statens, eller delstatens, makt av en landshövding, guvernör eller prefekt. Det finns här inget folkvalt regionalt organ såsom landsting. Däremot finns det på lokal nivå folkvalda kommuner, som står under uppsikt av landshövdingen. Denna modell tillämpas i Österrike, Finland, vissa större tyska delstater samt, i modifierad form, i Luxemburg.

En konstruktion, som kan benämnas *överinseendemodellen*, innebär också att regionen styrs av en av staten utnämnd landshövding, men att det också finns en folkvald församling. Statens överinseende över den regionala kommunen säkras genom att landshövdingen sitter ordförande i kommunens beslutande församling. Denna blandvariant tillämpades under en övergångstid i Portugal och återfinns i de nederländska och belgiska provinserna.

Med *parallellmodellen* avses det svenska systemet med att länet (ett

statligt organ) och landstinget (ett kommunalt organ) existerar sida vid sida. Denna modell är numera relativt vanlig och finns förutom i Sverige och Norge även i exempelvis Italien, Spanien och Grekland.

Uppgifter

Trots olikheterna i den kommunala organisationen finns det en hel del likheter när det gäller vilka uppgifter som kommunerna har att sköta. Av uppgifter som insamlats av Europarådet kan man dra slutsatsen att vissa uppgifter återfinns i kommunerna överallt.

Kommunerna har i alla de undersökta länderna ansvaret för vatten och avlopp, skolbyggnader, bibliotek, teatrar, idrottsanläggningar, avfallshantering, äldreomsorg, socialvård, gator och vägar, markplanering och byggnadstillstånd. Andra uppgifter återfinns i så gott som samtliga länders kommuner; det gäller exempelvis förskolor, museer, begravningsplatser, brandkår, parker, slakthus, badhus, industristöd och miljöskydd.

Endast vissa av dessa uppgifter är obligatoriska för kommunerna. Kommunerna har av staten så gott som överallt pålagts ansvaret för byggandet och underhållet av lokaler för det obligatoriska skolväsendet, för gator och vägar, räddningstjänst och plan- och byggfrågor. Många av de andra uppgifterna är frivilliga, men har ändå nästan överallt gjorts till föremål för kommunala omsorger.

Den regionala nivåns uppgifter uppvisar emellertid betydligt större variationer. Vissa länder saknar, som tidigare nämnts, folkvalda organ på mellannivå. I andra länder står kommunerna på regional nivå för en betydande del av den offentliga sektorn. Organ motsvarande våra landsting kan exempelvis ha ansvar för hälso- och sjukvård, social omsorg och gymnasieutbildning.

Ser man till den sammantagna kommunala sektorn, dvs. både lokal och regional nivå, och mäter kommunernas betydelse i ekonomiska termer står det klart att kommunerna spelar allra största roll i de nordiska länderna. Hälso- och sjukvård, skolor, äldreomsorg och barntillsyn är personalintensiva områden som i Norden i jämförelsevis stor utsträckning lagts i kommunala händer.

Den allmänna tendensen under de senaste decennierna är emellertid inte unik för Norden. Kommunerna i Europa har fått hand om fler och fler områden.

Handlingsfrihet

Vad får en kommun göra? Vad kan en kommun göra? Ramarna för den kommunala handlingsfriheten kan vara mer eller mindre trånga. I inget europeiskt land är friheten obeskuren; den nationella statliga organisationen utpekar bestämda gränser för den kommunala kompetensen. Däremot skiljer sig länderna åt när det gäller tekniken för att reglera sfären för kommunernas självständiga handlande.

Många länder tillämpar det svenska systemet med dubbla sektorer: en obligatorisk sektor inom vilken kommunen av staten är ålagd bestämda uppgifter och en frivillig sektor inom vilken kommunen själv kan sköta sina egna angelägenheter. I fransk lagstiftning skiljs mellan *services obligatoires* och *services facultatifs*.

I England är kompetensområdet däremot snävare formulerat. Det engelska systemet uttrycks i principen om *ultra vires*, utanför befogenheten. Principen innebär att en engelsk kommun inte får vidta en åtgärd såvida denna inte uttryckligen har stöd i någon lag eller förordning. Domstolar kan olagligförklara beslut som går över gränsen. Grundläggande för det engelska statsskicket är att parlamentet är suveränt och att landet saknar en skriven författning. I England saknar den lokala självstyrelsen grundlagsskydd; en sådan skulle innebära en inskränkning i parlamentets makt.

Principen om kommunernas fria beskattningsrätt är uttryckligen erkänd i vissa länder, däribland Sverige, men saknas i andra stater. Den praktiska betydelsen av sådana konstitutionella garantier förefaller däremot relativt begränsad. I alla europeiska länder utövar den centrala statsmakten en handfast kontroll över nivån på de kommunala inkomsterna, särskilt i länder med stor kommunala sektor som väger tungt i landets samlade ekonomi.

En betydande del av kommunernas inkomster kommer från statsbidrag. En allmän förändring är att detaljerade, specialdestinerade anslag ersätts av klumpanslag (pengar i en enda påse). I USA infördes s.k. *revenue sharing* redan under 1960- och 1970-talen; det danska systemet med *bloktilskud* togs i bruk i mitten av 1970-talet.

Över huvud taget har det visat sig svårt att nå fram till något entydigt svar på frågan hur den kommunala handlingsfriheten varierar från det ena landet till det andra. Det går knappast att på ett rättvisande sätt göra ett helhetsomdöme; därtill är olikheterna mellan olika områden alltför stora. Vissa ansvarsområden, exempelvis utbildning och sjukvård, brukar åtföljas av ett tämligen utförligt regelsystem. Centralstyr-

ningen är därför ganska stor och kommunens handlingsfrihet följaktligen inskränkt. Inom andra områden, som kultur och fritid, ingriper statsmakten inte lika reglerande och kommunens självständighet är därför större. Kommunens faktiska handlingsfrihet är sålunda starkt beroende av vilka uppgifter som kommunen har. Skillnaderna i handlingsfrihet går mindre efter nationsgränser, mer efter politiskt sakområde.

När det gäller statens styrning av kommunerna kan man i Europa se en allmän förändring. Detaljstyrning ersätts av indirekta styrningsmetoder. Tidigare var det vanligare att staten i detalj reglerade vad kommunen skulle göra. Statliga företrädare, såsom landshövdingar, guvernörer och prefekter, ingrep i stort som smått. I dag har kommunerna fått vidgade möjligheter att själva finna de lämpligaste lokala lösningarna. Staten utövar sitt inflytande främst genom ramlagstiftning, ekonomiska styrmetoder och möjligheten att i efterhand utkräva ansvar genom exempelvis laglighetsprövning och tillsyn.

Organisation

Alla moderna stater har på riksnivån vissa centrala organ såsom en lagstiftande makt (ett folkvalt parlament) och en verkställande makt (en regering, eventuellt en president, med underlydande förvaltning). Frågan är i vilken utsträckning som dessa slags organ även återfinns inom kommunerna.

När det gäller motsvarigheten till parlamentet är likheterna stora. Kommunerna i alla europeiska länder har något slags kommunfullmäktige, vars ledamöter utses i fria val. Valmetoden och fullmäktigeförsamlingens storlek kan visserligen variera, men detta inslag av representativ demokrati är i dag allmänt förhärskande.

Däremot skiljer sig kommunerna betydligt mer när det gäller den verkställande maktens organisation. I Medelhavsländerna leds kommunen av en borgmästare (som *le maire* i Frankrike). Denne spelar en framträdande roll i kommunalpolitiken och företräder kommunen både utåt gentemot exempelvis staten och inåt gentemot medborgarna.

I norra Europa är det vanligt att den verkställande makten utövas av ett kollektivt organ, motsvarande den svenska kommunstyrelsen, som utses av den kommunala fullmäktigeförsamlingen.

Det finns också blandformer av de två systemen. I en del stater finns det både en kommunstyrelse och en borgmästare; den senare fyller därvid ofta mer ceremoniella uppgifter.

Tyskland är i detta avseende intressant så till vida att kommunernas

inre organisation skiljer sig åtskilligt mellan olika landsändar. Särskilt i södra Tyskland har *der Bürgermeister* en central ställning. I de norra delarna av landet är kollektiva ledningsorgan vanligare. I de fem delstaterna i det forna Östtyskand infördes den sydtyska borgmästarmodellen; valet var uttryck för en reaktion mot den gamla regimens kollektivistiska organisationsformer.

Den kommunala förvaltningens storlek och specialisering står givetvis i proportion till de kommunala uppgifternas omfattning. Två huvudtendenser har emellertid gjort sig gällande. Den ena är en allt längre driven professionalisering. Den äldre tidens lekmannaförvaltning har efter hand trängts undan av byråkrater och olika yrkesspecialister. Även politikerrollen har tenderat att professionaliseras; i större kommuner är uppdraget som förtroendevald numera i praktiken en heltidssyssla. Den andra utvecklingslinjen är att den kommunala förvaltningen går mot allt friare organisationsformer. Entreprenörer och privata serviceproducenter utför i dag många av de uppgifter som tidigare sköttes av kommunala organ. Kommunen ikläder sig rollen av beställare, medan det direkta produktionsansvaret överlåts på självständiga enheter. Direkt orderstyrning ersätts därmed av indirekt styrning genom avtal och kontrakt. Kommunerna delegerar sina uppgifter i kraft av vad som med en engelsk term beskrivs som *enabling authority*, makten att befullmäktiga.

Demokrati

Utvecklingen mot större kommuner, mer byråkratiska förvaltningsformer och inskränkt lekmannainflytande har lett till oro över att den lokala demokratin försvagas.

Det vore emellertid förhastat, åtminstone på grundval av de mer systematiska försök som gjorts att bedöma de europeiska kommunerna när det gäller folkstyrelsens kvalitet, att dra den allmänna slutsatsen att demokratin försämrats. Däremot är det säkerställt att demokratin förändrats. Gårdagens lokala demokrati hade ett större inslag av lekmannastyrelse och direkt demokrati. Dagens kommunalpolitik har antagit mer av rikspolitikens former. Representativ demokrati, partipolitisering och moderna massmedier har ändrat folkstyrelsens betingelser.

Även om den allmänna utvecklingsriktningen är tydlig finns det ännu stora variationer. Särskilt i Sydeuropas småkommuner bygger förhållandet mellan väljare och kommunledning mindre på partipolitik och mer på personliga relationer.

Makt

I norra Europa kan kommunerna göra sig gällande på nationell nivå via starka intresseorganisationer. De svenska kommun- och landstingsförbunden utgör typiska exempel. Det rör sig om en form av indirekt inflytande för den enskilda kommunen. Viktiga maktresurser är sakskäl, expertis och möjligheten att i förhandlingar sätta tyngd bakom sina krav.

I södra Europa har direkta kontakter med den centrala statsmakten större betydelse. Kommunens möjligheter att hävda sitt inflytande baseras mer på personliga kontaktvägar. I Frankrike spelas en avgörande roll av *le notable*, den lokale inflytelserike politikern, företrädesvis borgmästaren, som via sitt personliga kontaktnät i de parisiska korridorerna kan förskaffa sin egen kommun särskilda förmåner. Systemet bygger på mångsyssleri, *cumul des mandats*. Trots att möjligheterna att kombinera många olika förtroendeuppdrag begränsats genom lagstiftning är det fortfarande mycket vanligt att en borgmästare också är landstingsman eller parlamentsledamot.

Även i Italien spelar personliga kontakter stor roll, även om de politiska partierna här fungerar som viktiga mellanled. Inflytandesystemet bygger på ett slags byte. I utbyte mot politiskt stöd kan den lokale företrädaren skaffa fördelar åt sin egen hembygd.

Denna skillnad mellan södra och norra Europa återspeglar Medelhavsländernas uråldriga traditioner av tjänster och gentjänster. I den samhällsvetenskapliga litteraturen går fenomenet under beteckningen patron-klientrelationer. Systemet påminner om den traditionella familjens struktur. Familjeöverhuvudet erbjuder skydd och försörjning, men kräver i gengäld lydnad och tjänster. Denna patriarkala ordning lever fortfarande kvar i många sociala vanor.

Debatt

Med tanke på att kommunernas betydelse ökat i många länder är det föga förvånande att debatten om den offentliga sektorns storlek, finansiering och organisering i hög grad också kommit att handla om kommunernas framtid. Trots att meningarna ibland gått isär, både inom och mellan Europas länder, är det anmärkningsvärt med hur pass lika förutsättningar debatten förts. Under de senaste årtiondena har kommunerna setts i övervägande positivt ljus. Kommunerna har fått ökade befogenheter och ökat ansvar. Europakonventionen är den yttre bekräftelsen på denna allmäneuropeiska samstämmighet om kommunernas betydelse.

I europeiskt perspektiv framstår England som det avvikande fallet. Medan andra länder strävat efter en förstärkning av kommunerna gick England under 1980-talet i motsatt riktning. Margaret Thatchers omdaning av det engelska samhället hade spetsen riktad mot fackföreningarna och den svällande offentliga sektorn, inte minst förkroppsligad av kommuner, vilka, särskilt i de norra delarna av landet, styrdes av Labourpartiet. Syftet var att stärka marknaden och den enskildes valfrihet. Kommunernas handlingsfrihet, inte minst i ekonomiskt avseende, inskränktes. Den lagstiftning som gav hyresgästerna rätt att köpa sina bostäder minskade kommunernas makt över bostadspolitiken. Föräldrarnas rätt att ta över driften av lokala skolor undandrog ytterligare ett område från kommunerna.

Det som förenade Storbritannien med resten av Europa var inriktningen på att reducera statens beslutsmakt. I många länder överfördes beslutsmakt från staten till kommunerna. Den konservativa regeringen gick däremot in för att reducera både statens och kommunernas makt; avsikten var i stället att stärka marknaden och den enskilde individen.

Kommunernas växlande öden

De forskare som sökt jämföra och sammanfatta de europeiska utvecklingstendenserna varnar ofta mot alltför pessimistiska slutsatser. Trots varningssignaler om krisen i den offentliga sektorn, ekonomiska styrproblem, bristande demokrati och försvagad legitimitet drar man slutsatsen att kommunalpolitiken uppvisar åtskilliga prov på vitalitet. Sett i några decenniers perspektiv har kommunerna förstärkts.

Däremot bör den politisk-ideologiska bakgrunden inte tecknas i alltför ljusa färger. Demokratiska argument har visserligen funnits med som motiveringar, men det starkaste skälet till den kommunala expansionen har varit ett slags nödtvång. Under några årtionden genomgick den offentliga sektorn en unikt stark tillväxt. Utbildningsreformer, sjukvårdens utbyggnad, urbanisering och över huvud taget det moderna välfärdssamhällets expansion satte den offentliga organisationen på utomordentligt hårda prov. De gamla organisationsmodellerna räckte helt enkelt inte till. En patentlösning blev att avlasta centrum.

Det var långt ifrån överallt det fanns färdiga kommuner som var redo att ta emot alla dessa nya uppgifter. En linje i reformarbetet blev därför att omforma kommunerna till nya effektiva förvaltningsenheter. En åtgärd var att slå samman de gamla små kommunerna till storkommuner.

En annan förändring gällde den interna organisationen; kommunerna förvandlades till byråkratiska och professionaliserade organ.

I de länder där kommunsammanslagningarna misslyckats till följd av lokalpatriotiskt motstånd valdes andra vägar. Det vanligaste alternativet till den lokala nivån var att i stället lägga ansvaret på regioner och provinser. Ett exempel utgörs av den franska decentraliseringsreformen där framför allt departement och regioner fått ökad betydelse. Det är särskilt i södra Europa som regionerna fått en stärkt ställning.

Kommunerna, och i vissa fall alltså även regionerna, blev därmed viktiga element i det omfattande system som brukar sammanfattas under beteckningen den offentliga sektorn. Kommunernas problem sammanföll i ökad utsträckning med vad som kom att definieras som den offentliga sektorns problem. Efter det att välfärdssamhällets expansion kulminerat ställdes effektivitetsproblemen i förgrunden. Den offentliga sektorns förändringsarbete sammanfattas i den internationella diskussionen med uttrycket *new public management.* Traditionella styrningsmetoder, såsom befäl, hierarkisk kontroll och detaljstyrning ersätts av mer pragmatiska relationer mellan staten och kommunerna. Kommunerna ges inte minst det stora ansvaret att inom några av välfärdssamhällets tunga områden söka åstadkomma förbättrad servicekvalitet till minskad kostnad. Kommunerna börjar experimentera med privatiseringar, entreprenader och andra organisationsformer.

Parallellt med denna decentralisering av ansvaret för den offentliga sektorn förändras Europas politiska karta. Länderna förbinds allt närmare genom den europeiska integrationen och de överstatliga institutionerna får allt större betydelse. Den gamla frågan om kommunernas förhållande till staten kommer därför i en helt ny belysning.

Referenser

Anders Lidströms undersökning publicerades först i EG/EU-konsekvensutredningen och sedan som bok (1994, 2003). Statsvetenskapliga jämförelser av kommunerna i Europa är Batley & Stoker 1991, Hesse 1991, Page & Goldsmith 1987, Page 1991 och Norton 1994. Kapitlet bygger även på material från EU, Europarådet och Sveriges Kommuner och Landsting.

3 Kommunerna i Sverige

”Den allmänna andan i svenskt politiskt liv, respekten för vederhäftighet och sakkunskap, den lugna, betänksamma prövningen av skäl och motskäl, de solida arbetsvanor”, som utmärker ”svenskt politiskt liv, när det är som bäst”, står ”i stor tacksamhetsskuld till den skolning i allmänna ting, som det fria deltagandet i rättskipning och förvaltning sedan urminnes tid skänkt det svenska folket och dess förtroendemän.” Så skrev 1941 Yngve Larsson, borgarråd i Stockholm. Många andra exempel kunde ges på hyllningar till den kommunale förtroendemannen i svensk historia.

Hur realistisk är denna bild? Är den bara en myt, en romantisk konstruktion avsedd för högtidstalen? Eller finns det faktiskt en levande folkstyrelsetradition som ligger till grund för dagens kommuner?

Svaret är inte helt enkelt. I ett längre historiskt perspektiv är kommunerna en relativt ny företeelse. De moderna kommunerna och landstingen har sitt ursprung i 1862 års kommunalreform. Däremot finns det en längre och mer indirekt tradition av att lokala menigheter inom vissa områden själva sköter sina gemensamma angelägenheter. Detta folkliga inslag i beslutsfattandet har dock inte varit konstant utan under vissa epoker starkt tillbakapressat. Kommunernas stamträd har många sidoskott.

Äldre självstyrelseformer

Kunskapen om styrelseformerna i den äldre historien är begränsad till följd av bristen på källmaterial. Det är dock känt att tingen hade stor

betydelse för att skipa rätt och lösa tvister. Det fanns fyra territoriella nivåer: landskapet, häradet, socknen och byn.

Landskapet

Under tidig medeltid var landskapet den största politiska enheten. Någon stat i modern mening fanns ännu inte. Riket utgjordes av en lös sammanslutning av relativt självständiga landsändar. Varje land hade ett ting, landstinget, i vilket de fria männen deltog, således varken kvinnor eller trälar. Tinget leddes av lagmannen, som också hade i uppgift att föredra, att tälja, lagen. Landskapslagarna, delvis influerade av europeiska rättstraditioner, nedtecknades på 1200-talet.

Under 1300-talet samlades allt mer makt i kungens och adelns händer. En för hela riket gemensam lagstiftning infördes. Landskapen fick därmed minskad betydelse, men kvarlevde som områden för lokal självstyrelse. Mot 1600-talet hade denna äldre form av landsting i allt väsentligt spelat ut sin roll.

Häradet

Även häradena går långt tillbaka i historien. Häradstinget hade länge både dömande och förvaltande uppgifter, men blev efter hand endast ett dömande organ. Häradshövdingen, tillsammans med den tolvmannanämnd som företrädde menigheten, kom att stå för en stor del av rättskipningen. Tyngdpunkten i häradstingens verksamhet låg på att upprätthålla lag och ordning samt att lösa ägotvister och att reda ut ekonomiska mellanhavanden.

Socknen

Socknen var ursprungligen en del av den kyrkliga organisationen och kom med den katolska kyrkan till landet. Ordet socken kommer av söka, dvs. dem som sökte sig till kyrkan eller tinget. Socknens uppgift var att underhålla kyrkans byggnader och förvalta kyrkans egendom.

Reduktionen minskade visserligen socknarnas maktbas, men de fick sedermera nya uppgifter, under 1600-talet bl.a. fattigvård och skolundervisning. Prästen hade därmed en ansenlig maktställning i bygden, inte bara i kyrkliga frågor. Statskyrkosystemet medförde ett närmande mellan den andliga och den världsliga makten, även på lokal nivå.

Socknens beslutande organ var kyrkorådet och sockenstämman.

Först i början av 1800-talet fick dessa organ fastare, lagreglerade former. Socknarna hade då också fått ansvar för bland annat hälsovård, väghållning och val av riksdagsledamöter till bondeståndet.

Antalet röster vid sockenstämman i början av 1700-talet ställdes i proportion till jordinnehavets storlek. Den graderade rösträtten avskaffades först 1918–1921. I makthänseende dominerades socknen av kyrkoherden och de förmögnare bönderna.

Byalaget

Byalagens uppgift var att samordna det gemensamma brukandet av byns jord. Besluten på bystämman fordrade enhällighet. Skiftesreformerna på 1700- och 1800-talen sprängde byarna och därmed också byalagen. Bysamfälligheter och vägföreningar kan ses som sentida och avlägsna släktingar till de gamla byalagen.

Centralmakt och lokalmakt

Med Gustav Vasas enande av riket och stormaktstidens expanderande statsmakt blev landets styrelse starkt centraliserad. Särskilt de regionala självstyrelseorganens självständighet gick till stora delar förlorad.

Staten tar över regionerna

Axel Oxenstiernas ritningar för den svenska statsmaktens konstruktion formulerades i 1634 års regeringsform, som i första hand är en förvaltningsstadga. Den centrala statsledningen organiserades i myndigheter, kollegier och ämbeten. Det fanns också ett starkt behov av en organisation som såg till att den allt stridare strömmen av lagar och förordningar tillämpades konsekvent i alla landsändar. Det gällde att se till att stadgandena om fattigvård, skjutsväsende, postväsende, skatteuppbörd och rättskipning efterlevdes.

Problemet var att skapa en mellaninstans som var tillräckligt stark att genomdriva statens direktiv, men som inte började leva ett alltför självständigt liv. Risken för federalism och feodalism ansågs överhängande.

Lösningen blev att inrätta ett landshövdingeämbete direkt underställt regeringen. Landshövdingen (ordagrant landets huvudgångare, den som går i spetsen för regionen) fick titeln Kungl. Maj:ts befallningshavande; förkortningen KB levde länge kvar som benämning på länsstyrelsen.

Uppgifterna preciserades i en landshövdingeinstruktion 1635. Landshövdingen var statens verktyg för att hålla ordning på landsdelen. Rollen som regionens talesman utåt, även gentemot statsmakten, aktualiserades först senare. Länsstyrelsen som kollektivt ledningsorgan tillkom för övrigt även den långt senare; länsstyrelsen var länge liktydig med landshövdingen.

Med landshövdingeämbetets inrättande följde också länet som administrativ enhet. Den svenska länsindelningen går därför mer än 300 år tillbaka i tiden. Länet var avsett som en mellannivå i statsorganisationen. Under landshövdingen lydde fogdar, länsmän, fjärdingsmän och häradsskrivare. Även om gränsen mellan statliga och kommunala uppgifter inte hade samma innebörd som i dag, var det ändå klart att staten hade överhöghet.

Lokalt inflytande?

Frågan i vilken mån de lokala självstyrelsetraditionerna lyckades överleva under detta centralismens tidevarv är omdiskuterad. Den romantiserande historieskrivningens föreställning om en obruten linje av folkstyrelse ersattes senare av en motsatt bild, nämligen att den centrala statsmaktens hårdhänta regemente så gott som fullständigt utraderat den lokala självstyrelsen.

Den moderna historieskrivningen har nått fram till en mer nyanserad ståndpunkt. Det råder inget tvivel om att statsmaktens utbyggnad och centralisering fick stora konsekvenser för de äldre organen. Landstingen, och så småningom även häradstingen, förlorade inflytande.

Men i stället för att välja mellan två ensidiga teorier föredrar dagens historieforskare att betona det ömsesidiga samspelet mellan statsmakt och allmoge. Staten var beroende av böndernas samtycke för att kunna ta ut skatter och rekrytera krigsmanskap. Bönderna hade ett visst utrymme för självständighet och kunde utnyttja statens politiska och rättsliga kanaler för att hävda sina intressen. Att bönderna hade självständig representation i landets parlament var ovanligt i Europa vid denna tid.

Historikern Eva Österberg konstaterar att ”bönderna hade en viss frihet att agera kollektivt inom lokalsamhällets ramar – och vidare ut från lokalsamhället”. Såväl sockenstämmor som häradsting fortsatte att verka. Lokalsamhället förfogade över sina egna institutioner och förtroendemän. Det rör sig alltså om en betydelsefull historisk kontinuitet. Lokala organ svarade hela tiden för viktiga aspekter av människornas var-

dagsliv: produktion och avgifter, lag och rätt, socialt ansvar för de behövande i lokalsamhället och för gemensamma lokaler, val av förtroendemän och tjänstemän. Den lokala självstyrelsens organ blev visserligen alltmer inlänkade i statsmakten, men kunde ändå utnyttjas av allmogen. Slutsatsen är att "självstyrelsens institutioner inte generellt kan ses enbart som statsmaktens förlängda arm. De måste i hög grad också ses som ett redskap för lokalsamhället självt och för dess invånare i deras egenskap av subjekt och med viss autonomi gentemot centralmakten."

Landskapens livskraft

Den lokala självstyrelsens tyngdpunkt kom att ligga på socknarna och häradena. Bystämmornas betydelse minskade, liksom landstingens. Även om byn som självständig beslutsenhet sedan länge försvunnit in i historiens skuggor lever byn på sina håll kvar som en social och kulturell gemenskap. Också landskapen har behållit sin ställning i dagens folkmedvetande med sina landskapsvapen och landskapsblommor.

En bidragande orsak till landskapens livskraft är att den civila och militära förvaltningen gick skilda vägar. Under feodalismens länsväsende var rusttjänst, rättskipning och ekonomisk makt sammanlänkade. När länsförvaltningen byggdes upp under 1600-talet träffades det medvetna valet att inte låta landshövdingen också få hand om den militära organisationen. Det gamla länsväsendets regionala maktkoncentration skulle undvikas.

Stormaktstidens militära organisation, och senare den allmänna värnplikten, fordrade ett eget landstäckande system. Indelningsverket med sina rotebönder, soldattorp och båtsmanshåll organiserades med de gamla landskapen som grund. Landskapsregementen bildade under århundraden kärnan i det svenska försvaret. Värnpliktens idé om en folkligt förankrad försvarsorganisation fick därmed sitt territoriella uttryck. Landskapen förblev levande enheter.

Städerna

Den lokala självstyrelsen under dessa århundraden berörde främst landsbygdens och böndernas förhållanden. Så sent som 1870 utgjorde jordbruksbefolkningen tre fjärdedelar av Sveriges invånare.

Även om också andra europeiska länder vid denna tid huvudsakligen var jordbrukssamhällen skilde de sig ändå ganska kraftigt när det gäller

städernas betydelse. Sedan medeltiden fanns ett band av mäktiga städer längs Centraleuropas handelsvägar. De norditalienska, franska och tyska städerna kunde under århundraden utveckla sina egna former av självstyrelse. Ordet medborgare härstammar från borgare (den som bor inom borgen, staden), dvs. de stadsinvånare som genom burskap var medlemmar i något av de olika skråna.

I europeiskt perspektiv kännetecknas Sverige av en sen och svag urbanisering. Först kring sekelskiftet hade stadsbefolkningen uppnått en mer betydande numerär. Stadens styrelseformer hade därför inte samma inflytande på senare tiders politiska institutioner som landsbygdens självstyrelsetraditioner. Städerna fick emellertid med tiden, i takt med befolkningstillväxten och landsbygdens avfolkning, allt större betydelse.

På medeltiden styrdes staden av ett råd. Detta ombildades så småningom till en magistrat, bestående av borgmästare och rådmän. Magistraten hade hand om både förvaltning och, i egenskap av rådstuvurätt, rättskipning. Det skulle dröja länge innan maktdelningslärans princip om separata organ för verkställande och dömande uppgifter slog igenom i städerna.

Stadsmenigheten samlades i form av allmän rådstuga under ledning av magistraten av dess ordförande. Yrkeskorporationer kunde bilda särskilda societeter. Stadens äldste var en fullmäktigeförsamling, vald av borgerskapet.

Under 1600-talet tillkom kravet att borgmästaren skulle ha juridisk kompetens. Stadsstyrelsen byråkratiserades. Städernas menighet kunde påverka valet av borgmästare, men utnämningsmakten låg ytterst hos kungen. Borgmästaren hade vid sin sida ett antal rådmän, valda bland stadens borgare.

Gränserna mellan statligt, kommunalt och privat var på den tiden ofta oklara. Många offentliga uppdrag var oavlönade och sköttes av invånarna jämsides med de vardagliga sysslorna. Statens och stadens förvaltning gick ofta in i varandra. Staden hade visserligen sina privilegier, men var i praktiken inordnad i den statliga förvaltningen. Vissa av magistratens beslut fordrade landshövdingens samtycke.

Staden var i många avseenden ett organ för staten, men den lokala menigheten behöll trots allt en inte obetydlig sfär av självständighet. Även i städerna har den lokala självstyrelsen därför en historisk kontinuitet.

Kommunen blir till

Städerna och socknarna styrdes således länge under former som gick tillbaka på medeltida förhållanden. En kunglig förordning 1817 om sockenstämmor och kyrkoråd innebar egentligen inte mer än en formell bekräftelse och en precisering av rådande förhållanden. Bland annat stadgades att den graderade rösträtten skulle vara regel; mantalsberäkningen blev obligatorisk röstgrund. Under 1800-talet väcktes en rad förslag att reformera de lokala styrelseorganen.

Reformförslag

I början av 1830-talet restes runt om i Europa allt ivrigare krav på kommunreform. Julirevolutionen 1830 i Frankrike blev en inspirationskälla för reformsträvandena. I England fick de världsliga kommunerna ökat ansvar för fattigvården. I de engelska städernas *town councils* gavs alla skattebetalande invånare rösträtt.

Också i den svenska riksdagen höjdes röster för ett stärkande av den lokala självstyrelsen. Greve C.G. Spens kritiserade centraliseringen och lade 1840 fram ett långtgående förslag om landskapsting och tvåkammarsystem; den ena kammaren skulle utgöras av ombud för landskapen. Förslaget gick inte igenom, men idén återkom senare i och med första kammarens tillkomst.

Även om de livliga debatterna vid 1840–1841 års riksdag inte ledde fram till någon omfattande förändring av styrelseskicket fattades under de följande åren beslut som fick viktiga konsekvenser för den lokala nivån. Folkskolereformen 1842 innebar att socknarnas ansvar för skolundervisningen lagfästes. Sockenstämmoförordningen 1843 gav socknarna utvidgad frihet att besluta om utgifter för de kommunala behoven.

Kraven på en mer omfattande reform återkom emellertid med allt större kraft. Motioner väcktes i riksdagen varje år. Debatten får ses mot bakgrund av de allmänna liberala strömningarna. Kritiken mot de förlegade institutionerna på lokal nivå drevs parallellt med striden för näringsfrihet och yttrandefrihet samt kraven på ståndsriksdagens avskaffande och en genomgripande representationsreform. Utländska impulser gav ytterligare kraft åt reformkraven. Den lokala självstyrelsens idéer hade haft framgång i Danmark, Norge, Tyskland, Österrike, England, Belgien och Holland.

Kommunallagarna 1862

Efter några års utredning nådde man äntligen fram till ett beslut om självstyrelsens organisering på lokal och regional nivå. Kommunallagarna från 1862 lade grunden för de svenska kommunernas styrelse i mer än ett sekel framåt. Genom beslutet inrättades fyra typer av självstyrelseorgan: städer, församlingar, kommuner och landsting. De två sistnämnda var nya konstruktioner. Termen kommun (från latinets *communis*, gemensam) hade just kommit i bruk vid denna tid. Landstinget hade bara namnet gemensamt med de medeltida tingen på landskapsnivå.

Staden. De burskapsägandes privilegier avskaffades. Alla stadsinvånare blev i princip likställda. Rösträtten var dock beroende av inkomstens storlek. Även juridiska personer som aktiebolag fick rösträtt. I större städer infördes stadsfullmäktige som beslutande församling. Magistraten förvandlades från beslutande till verkställande organ. Fastighets- och finansförvaltning lades på en drätselkammare, som med tiden blev stadens verkliga styrelse.

Församlingen. De gamla socknarnas uppgifter uppdelades nu på kyrkliga respektive världsliga organ. Kyrkans lokala organ blev församlingen.

Landskommunen. Det fanns flera alternativ till den borgerliga kommunens territoriella grundval. Häradet och pastoratet övervägdes, men man stannade för sockenindelningen. Antalet landskommuner blev därmed cirka 2 500. Städernas och landskommunernas förhållanden reglerades i skilda lagar. Efter beslut av regeringen kunde en mindre ort få rätt att bilda köping.

Den borgerliga kommunens befogenheter angavs i en generalklausul, där det med en nyckelformulering hette att kommunerna själva ägde att "vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter".

Beslutanderätten i landskommunerna tillkom kommunalstämman. Representativa organ, fullmäktige, infördes till en början endast i de största kommunerna. Förvaltning och verkställighet lades på förtroendevalda, antingen enskilda personer eller kollektiv i form av nämnder. Det viktigaste organet blev kommunalnämnden.

För att vara valbar till kommunalt förtroendeuppdrag fordrades att man hade rösträtt, hade fyllt 25 år, var av manligt kön samt att man inte var försatt i konkurs eller straffad för grövre brott.

Landstinget. Indelningen i landstingskommuner drogs i princip upp efter länsgränserna. Kalmar län delades emellertid i en nordlig och en sydlig del. Vidare uteslöts städer över 25 000 invånare från landstingen (gränsen för antalet invånare höjdes sedermera).

Landstingskommunens beslutande organ, landstinget, utsågs till en början indirekt. Landstinget utgjordes av ombud valda av stadsfullmäktige, kommunalstämma och allmän rådstuga; städerna gavs en viss överrepresentation. Länge sammanträdde landstinget endast en gång om året. Kungen utnyttjade i flertalet landsting sin rätt att tillsätta landstingets ordförande; formellt avskaffades denna regel först 1920.

Landstinget fick hand om för länet gemensamma angelägenheter såsom den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, kommunikationsväsendet, hälsovård, undervisning samt allmän ordning och säkerhet.

Inledningsvis var landstingets uppgifter mycket blygsamma. En viktig funktion tillkom i samband med representationsreformen 1866, då det bestämdes att den nya första kammaren skulle utses av landstinget (och stadsfullmäktige i de landstingsfria städerna).

Statligt och kommunalt

Är kommunerna självständiga organ eller en del av staten? I debatten inför kommunallagarna framfördes båda uppfattningarna. Liberalismen såg kommunerna som vilken annan fri association som helst. Konservatismen betraktade kommunerna som en organisk del av staten.

Lagens förarbeten är uttryck för en kompromiss. Kommunen är både ett slags privat förening och en del av statens område. Kommunerna skiljer sig emellertid från andra associationer i det att de inte fritt kan upplösas och ändras. De avviker också från andra delar av staten i det att de bygger på självverksamhet. Denna dubbelhet återspeglas också i den i såväl svensk som utländsk kommunalrätt vanliga uppdelningen i en frivillig och en obligatorisk sektor.

Kommunallagarna 1862 fann en praktisk lösning på förhållandet mellan kommunal självständighet och statlig överhöghet som fick bestående konsekvenser. Å ena sidan gavs kommunerna ett ganska vidsträckt och allmänt formulerat kompetensområde samt en fri beskattningsrätt. Å andra sidan fick staten möjligheter att, framför allt via efterhandskontroll, ingripa mot de kommuner som överträtt sina befogenheter. Vissa av kommunernas och landstingens beslut gjordes underställningspliktiga, dvs. de fordrade beslut av ett statligt organ, vanligtvis länsstyrelsen,

för att bli giltiga. Kommunmedlemmarna gavs vidare rätt att överklaga kommunens beslut. Statliga organ fick därmed möjlighet att pröva beslutens laglighet.

Det finns därmed åtskilliga exempel på att kommunallagarna 1862 fick ett stort inflytande på senare tiders förhållanden. De gamla sockengränserna kvarlevde som ram för landskommunerna, ändå fram till början av 1950-talet. Landstingen blev bestående och fick snart huvudansvaret för hälso- och sjukvård. Kommunernas fria beskattningsrätt stadfästes och den kommunala kompetensen gavs ett relativt vidsträckt innehåll.

Däremot är det ofrånkomligt att många av 1860-talets samhällsförhållanden, vilka präglat kommunallagarna, snart skulle bli föråldrade. De flesta landskommuners uppgifter inskränkte sig till fattigvård och folkskoleundervisning. Kommunen var inte större, och hade inte fler röstberättigade, än att hela menigheten hade möjlighet att samlas till kommunalstämma. Rösträtten var, som i ett aktiebolag, graderad efter ekonomisk styrka. Det skulle inte dröja många år förrän den lokala självstyrelsens organisation åter ifrågasattes.

Integration stat–kommun

De årtionden som följde efter kommunalreformen blev några av de mest dramatiska i Sveriges socialhistoria. Tiden präglades av tre huvudtendenser: industrialisering, urbanisering och demokratisering. Förändringarna var särskilt stora åren kring sekelskiftet. Stora människoskaror bröt upp från landsbygden och sökte sig till städer och tätorter. Bostadsnöden, arbetslösheten och fattigdomen var utbredd. Stora delar av befolkningen var utestängda från politiskt inflytande. Folkrörelser, politiska partier och andra slags organisationer bildades för att kanalisera de nya strävandena. Kraven på statsskickets demokratisering växte sig allt starkare.

Demokratisering

På riksnivå gällde kampen för demokrati framför allt regeringsmaktens parlamentarisering samt allmän rösträtt för både kvinnor och män till andra kammaren. På kommunal nivå riktades kritiken främst mot den graderade rösträtten. I den partiella reformen 1907–1909 begränsades antalet röster per röstberättigad till maximalt 40 (den fyrtiogradiga ska-

lan), men det skulle dröja ända till 1918–1921 innan principen om en medborgare, en röst fick sin tillämpning även inom kommunerna.

Under denna tid ägde det också rum en partipolitisering av det politiska livet. I riksdagen utkristalliserades partibildningar omedelbart efter representationsreformen och, inte minst, i samband med tullstriden 1887–1888. På riksnivå formerades valorganisationer främst åren kring sekelskiftet. Sveriges socialdemokratiska arbetareparti grundades 1889, Frisinnade landsföreningen (senare Folkpartiet) 1902 och Allmänna valmansförbundet (senare Högerns riksorganisation) 1904.

Valen till de kommunala församlingarna hade länge övervägande lokal och personinriktad karaktär. Det var först i de större städerna som de politiska partierna började uppträda som samlande grupperingar.

Partipolitiseringen betingades av två förändringar i kommunernas styrelseordning. Den första var att sockenstämman i fler och fler kommuner avskaffades och ersattes av ett representativsystem. Fullmäktige blev 1918 obligatoriskt i alla kommuner med mer än 1 500 invånare. Den andra förändringen var att det gamla majoritetsvalsystemet genom rösträttsreformen 1907–1909 byttes ut mot den proportionella valmetoden med listval. Valmetoden till landstingen ändrades i detta sammanhang. Landstinget, som tidigare utsetts av städerna och kommunerna i landstinget, valdes fortsättningsvis direkt av väljarna.

Ökade krav

Kommunernas historia de hundra åren mellan 1880 och 1980 är en berättelse om expansion, ökning och utbyggnad. Förändringarna i kommunernas uppgifter och organisation kan ses som svar på akuta politiska problem och krav som alstrats av stora händelser som urbanisering, världskrig och social misär.

Landsbygdens avfolkning och massinflyttningen till städerna ställde de lokala styresorganen inför stora, akuta problem. Vattenverk, latrinhämtning och renhållning organiserades för att lösa de hygieniska problemen. Gatuutbyggnad, gatubelysning, gasledningar och elektricitetsverk blev också viktiga kommunala angelägenheter.

Befolkningsexpansionen rymdes långt ifrån alltid inom de gamla städernas gränser. Kringliggande områden, som nyss varit åkrar och betesmark, bebyggdes i snabb men knappast ordnad takt. Städerna växte genom att inkorporera dessa nya förorter. En stadsplanelag 1907 gav kommunerna markpolitiska instrument.

Arbetslöshet, bostadsbrist och försörjningsproblem, särskilt under

första världskriget, ställde kommunerna inför ytterligare ökade uppgifter. Under mellankrigstiden fick nykterhetsnämnder, barnavårdsnämnder, bostadsnämnder och hälsovårdsnämnder en central roll i den växande sociallagstiftningen. Under andra världskriget ålades kommunerna att inrätta särskilda kristidsnämnder.

Vid tiden för 1862 års kommunallagar hade det funnits enstaka lasarett inom länen. Folkhälsoproblemen och sjukvårdens utbyggnad blev snart landstingens allt överskuggande uppgift.

Institutionalisering

En grundtanke i 1860-talets kommunalreform var att den lokala självstyrelsens idé förverkligades genom frivillighet och självverksamhet. Både städernas och socknarnas förvaltning hade av tradition skötts av lekmän. Lekmannaförvaltning antogs också i fortsättningen bilda grunden för verksamheten inom städer, kommuner och landsting.

I takt med de växande uppgifterna blev denna tanke allt mer ohållbar. Städerna och de större kommunerna började ta särskilt anställda i sin tjänst. Den första tjänsten som kommunalkamrer lär ha inrättats 1896 i dåvarande Brännkyrka kommun. Kommunalkontoret blev medelpunkten för kommunens administration. Bokföring och skatteuppbörd blev alltmer betungande uppgifter. Nyinrättade socialinstitut utbildade till ett slags kommunal ämbetsexamen, socionom. I början av 1940-talet började vissa kommuner anställa en chef för hela den kommunala förvaltningen; tjänsten benämndes vanligen kommunaldirektör. I landstingen infördes motsvarande chefstjänst som landstingsdirektör. Den lokala självstyrelsen blev i stigande grad institutionaliserad, professionaliserad och byråkratiserad.

De kommunalanställda organiserade sig så småningom fackligt; Svenska Kommunalarbetareförbundet bildades 1910, Svenska Kommunaltjänstemannaförbundet 1921. Städer och kommuner sammanslöt sig för att bland annat tillvarata sitt gemensamma arbetsgivarintresse. Svenska Stadsförbundet, Svenska Landstingsförbundet och Sveriges Landskommuners förbund försåg också sina medlemmar med teknisk och administrativ service och blev med tiden mäktiga intresseorganisationer som på riksnivå kunde framföra sina medlemmars intressen. Städer och landskommuner bildade sedermera ett gemensamt kommunförbund. Kommunerna och landstingen samverkar sedan 2005 under ett gemensamt namn, Sveriges Kommuner och Landsting, SKL.

Integration

Den kommunalrättsliga uppdelningen mellan frivilliga och obligatoriska uppgifter fick efter hand allt mindre praktisk betydelse. Gränsen mellan kommunalt och statligt blev mer och mer flytande. Kommunernas verksamhet kom att regleras av ett växande system av lagar och förordningar bestämda av riksdag och regering. Dessa regler hade vanligtvis sitt ursprung i krav från den lokala nivån.

Samtidigt fick den gamla motsättningen mellan stad och land minskad betydelse. För reformatörerna 1862 var det otänkbart att införa en gemensam lagstiftning; därtill var de traditionella olikheterna mellan städerna och landsbygden alltför stora. Urbaniseringen och utjämningen av levnadsmönster och sociala förhållanden ledde emellertid till en konvergens också i fråga om styrelsesätt. Den representativa demokratins spridning även till många landsbygdskommuner och framväxten av en tjänstemannaförvaltning blev en gemensam nämnare för allt fler lokala självstyrelseorgan.

Denna parallella homogenisering, dels mellan stat och kommun, dels mellan stad och land, gjorde det alltmer berättigat att tala om en enhetlig offentlig sektor. Relationen mellan staten och kommunerna betraktades mindre och mindre i de principiella och ideologiska termer som präglat 1800-talets debatt. Förhållandet mellan centralt och lokalt sågs huvudsakligen som ett praktiskt arbetsfördelningsproblem. Det var för staten ändamålsenligt att begagna sig av de lokala förvaltningsenheter som redan fanns på plats, och som var fast förankrade i en lokal självstyrelsetradition, i stället för att inrätta en helt ny egen statlig lokaladministration. Under andra världskriget var det kommunerna som fick hand om folkförsörjningen. Det starka samhället skulle byggas upp med kommunerna som grund.

Därav kom det sig att välfärdsstatens expansion, som nådde sin kulmen under 1960- och 1970-talen, inte i första hand kom att äga rum inom själva staten, utan i kommunerna och landstingen. De personalmässigt och ekonomiskt mest krävande delarna av denna utbyggnad rörde hälso- och sjukvård, utbildning, barnomsorg och äldreomsorg.

Men skulle de gamla kommunerna, särskilt de små landskommunerna som gick tillbaka på de medeltida socknarna, verkligen klara av att finansiera, bygga upp, bemanna och driva alla dessa gymnasieskolor, daghem och pensionärshem? Staten tvekade. Lösningen blev sammanslagningar och stordrift.

Storkommuner och kommunblock

Under 1940-talet aktualiserades frågan om en ny kommunindelning. Efter utredningar och riksdagsbeslut genomfördes den s.k. storkommunreformen 1952. Som en riktpunkt angavs att en normalkommun borde ha 3 000 invånare. Ingen kommun borde annat än i undantagsfall ha färre än 2 000 invånare; gränsen sattes framför allt med tanke på skolans elevunderlag. Antalet landskommuner minskades därmed från 2 281 till 816. Inräknas även städer och köpingar blev antalet primärkommuner efter sammanläggningarna 1 037.

Sammanslagningen ledde till att de utvidgade kommunerna fick en mer blandad sammansättning. Skillnaderna mellan tätorter och landsbygd fortsatte dessutom att utjämnas. Uppdelningen mellan städer och landskommuner blev alltmer konstlad och år 1953 antogs en för alla primärkommuner gemensam kommunallag. Landstingen reglerades fortfarande av en särskild lag; 1954 års landstingslag anslöt dock till kommunallagen.

Landsbygden fortsatte att avfolkas. Efter endast några få år konstaterades att storkommunreformen inte varit tillräcklig. Sju år efter sammanläggningarna var det mer än hundra kommuner som inte nådde upp till minimigränsen om 2 000 invånare. Mellankommunalt samarbete, som hade fått sin rättsliga ram genom 1919 års regler om kommunalförbund, kunde visserligen lösa en del av problemen med att åstadkomma bärkraftiga förvaltningsenheter, men bedömdes ändå inte räcka till.

En ny lag om kommunal indelning antogs 1962. Målet var att slå samman kommuner till s.k. kommunblock med åtminstone 8 000 invånare. Antalet kommuner beräknades därmed minska till knappt 300. Gränserna skulle dras så att kommunblocken bildade geografiskt naturliga områden med en centralort och omgivande landsbygd.

Till en början byggde kommunblocksreformen på frivillighetens grund. Kommunerna inom respektive kommunblock uppmanades att bilda en gemensam samarbetsnämnd. Åtskilliga kommuner ställde sig emellertid skeptiska till att uppge sin identitet och låta sig uppslukas i de nya konstruktionerna. Den frivilliga sammanslagningen gick trögt. Statsmakterna frångick då frivilliglinjen och deltagandet i kommunreformen gjordes obligatoriskt. Den nya kommunindelningen var fullt genomförd 1974. Därefter har endast mindre justeringar ägt rum.

Stordrift

Kommunsammanslagningar var en del av ansträngningarna att bilda funktionsdugliga förvaltningsenheter för de sociala reformerna. Den andra delen var att åstadkomma effektivitet genom stordrift. Genom enhetlighet och standardisering skulle medborgarnas välfärd höjas och utjämnas. Stordriftsfilosofin hade två idémässiga källor. Från näringslivet drogs erfarenheten att produktiviteten bäst gynnades av storskalighet och massproduktion. Från välfärdsteoretisk utgångspunkt var universalismen, dvs. tanken att välfärdsreformerna skulle omfatta alla medborgare och inte endast vissa särgrupper, en viktig princip. Universalism och jämlikhet skulle förverkligas genom likformighet och standardisering. Inriktningen på stordrift baserades sålunda på en oemotståndlig förening av affärsmässiga och socialfilosofiska argument.

Välfärdssamhällets mest expansiva period under 1960- och 1970-talen blev för kommunerna en mycket betydelsefull epok. Gamla kommuner försvann och nya stora enheter bildades. De växande kommunala uppgifterna reglerades genom en tämligen hårdhänt statlig centralstyrning. Personal rekryterades i stora skaror för att fylla de nybyggda skolorna, daghemmen och vårdinrättningarna. Byråkratin växte. Under dessa rekordår kulminerade den samhällsorganisation som också utanför landets gränser blivit känd som den svenska modellen.

Kommunen som problem

Ett svep över ett drygt sekels kommunalhistoria visar att tider av omprövning och förändring inte varit undantag utan det normala. En lång och oavbruten serie av omorganisationer och anpassningar har varit kommunernas svar på ständigt nya problem.

Med en stark sammanfattning kan man konstatera att problemens natur haft klart olika karaktär under olika tidsepoker. De enorma problem som kommunerna ställdes inför under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet hade framför allt sitt ursprung i industrialismen och dess verkningar. Mellankrigstiden och efterkrigsåren fram till slutet av 1970-talet präglades främst av välfärdsstaten med dess långa rad av reformer.

Under de senaste årtiondena har utgångspunkten för de kommunala förändringarna i mycket blivit en annan. Det är nu kommunen själv som framstår som det stora problemet. Medan det under tidigare skeden var

närmast självklart att betrakta kommunen som lösningen på sociala problem har mer och mer av kommunalpolitiken fått inriktas på att lösa de problem som alstrats av kommunalpolitiken.

Efter mer än ett sekel av permanent expansion blev kommunerna en större och större del av samhället. I flertalet kommuner är kommunen själv den störste arbetsgivaren. Kommunernas resursanvändning väger tungt i samhällsekonomin. Samhällets problem med effektivitet och produktivitet blev i ökad utsträckning beroende av kommunernas lösningar.

Den snabba kommunala expansionen ledde i sin tur till nya problem, som många gånger inte förutsetts av reformernas konstruktörer. Oron steg snart för att de nya stora kommunerna vunnit i effektivitet, men förlorat i demokrati. Statens centralstyrning medförde allt fler nackdelar och redan under 1970-talet blev lösenordet i stället decentralisering. Den stora kommunala byråkratin ledde till försök med alternativa organisatoriska lösningar; 1980-talets kommundelsnämnder var ett sådant experiment. Kostnadsproblemen drev fram besparingar och omprioriteringar. Nya organisationsformer och privatiseringar började prövas. Den kommunala ekonomin blev en alltmer brännande allmänpolitisk fråga.

Så blev kommunerna offer för sin egen framgång. De stora uppgifter som en gång lagts på kommunerna har på det hela taget lösts. Men lösningarna har visat sig få allvarliga bieffekter. Medborgarnas krav stiger, samtidigt som tillgängliga resurser stagnerar eller minskar. Kommunerna befinner sig därför i en period av omprövningar och förändringar. Hur dessa problem har angripits är ämnet för de följande kapitlen.

Referenser

Det inledande citatet från Larsson 1941, s. 265.

Äldre självstyrelseformer. Om medeltidens förhållanden, se Herlitz 1933 och 1964.

Centralmakt och lokalmakt. Frågan om lokalt inflytande behandlas av Eva Österberg 1989, cit. s 81. Städernas styrelse utreds av Nils Herlitz 1924.

Kommunen blir till. Kommunalreformen 1862 beskrivs av Kaijser 1965 och 1966. Landstingens tillkomst avhandlas av Nilsson 1967.

Integration stat – kommun. Huvudkällan till detta avsnitt är samlingsverket Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962.

4 Indelning

Storlek och demokrati

Finns det något samband mellan storlek och demokrati? Är verklig demokrati endast möjlig i liten skala? Leder stora beslutsenheter obönhörligen till en uttunning av demokratin?

I äldre idédebatt var svaret klart. Politiska filosofer i gångna epoker var övertygade om att de gamla grekerna även i detta avseende uppenbarat sanningen. De grekiska stadsstaterna ansågs ha visat att demokratin endast kunde förverkligas i små samhällen där alla kände alla och där samtliga invånare kunde församlas till överläggning. Platon hade till och med räknat ut att det lämpligaste antalet invånare var 5 040 (egentligen familjeöverhuvuden, eftersom minderåriga, kvinnor, främlingar och slavar inte var aktuella).

Ända långt fram på 1700-talet dominerade denna uppfattning. Jean-Jacques Rousseaus demokratiideal, som betonade jämlikhet, delaktighet och medborgaranda, var avsett att förverkligas inom ramen för små enheter. Den kantonala självstyrelsen i det bergiga Schweiz utgjorde förebilden. Representativ demokrati och folkstyrelse i stor skala var i detta perspektiv en omöjlighet.

I dag är demokrati som förverkligas genom direkt medborgardeltagande ett alltmer sällsynt undantag. Representativ demokrati har blivit folkstyrelsens huvudmetod. Nationalstaten har under de senaste århundradena kommit att betraktas som demokratins naturliga grund. Hade dåtidens politiska filosofer fel eller har deras rekommendationer glömts bort? Skulle en långt driven småskalighet kunna lösa den moderna demokratins problem? Två statsvetare, Robert Dahl och Edward

Tufte, har sammanfattat tillgängliga undersökningar om sambandet mellan storlek och demokrati. Deras slutsatser är av stort principiellt intresse.

I god forskaranda börjar statsvetarna med att definiera sina begrepp. Storlek kan uttryckas i en mängd olika enheter, men i detta sammanhang är det befolkningens storlek som är av störst betydelse. Demokrati har genom tiderna uppfattats på skilda sätt, men debatten har framför allt handlat om två bedömningsgrunder. Det ena kriteriet är att medborgaren skall kunna utöva makt över gemenskapens beslut (*citizen effectiveness*). Det andra kriteriet är att gemenskapen skall besitta handlingsförmåga att genomföra det som medborgarna önskar (*system capacity*).

Tillgängliga undersökningar visar att det inte finns något entydigt samband mellan medborgarnas delaktighet och den politiska organisationens storlek. Valdeltagandet är varken högre eller lägre i småstater och småkommuner. En del former för politiskt engagemang brukar visserligen vara mer utvecklade på lokal nivå, men deltagandet i kommunala val är i allmänhet lägre än deltagandet i parlamentsval.

Det ligger i sakens natur att det är lättare att åstadkomma direkta, personliga kontakter i en liten kommun än i en stor. Däremot har den lilla enheten en egenskap som från demokratisk synpunkt kan vara en nackdel. Det finns ett nära samband mellan storlek och grad av homogenitet. Ett litet samhälle tenderar att vara mer enhetligt; den äldre demokratiuppfattningen byggde på förutsättningen att alla hade ungefär samma livsmönster och samma uppfattningar. Ju större samhället är, desto större är utrymmet för variationsrikedom och mångfald. Större enheter har en högre grad av inre arbetsdelning och specialisering. Om demokrati förutsätter individuell frihet och rätten att vara annorlunda finns här ett argument som talar för större, heterogena enheter. Värdet av personlig delaktighet och direkta kommunikationer får därför vägas mot kravet på mångfald och rätten att avvika.

Inte heller det politiska systemets kapacitet visar sig stå i något entydigt samband med systemets storlek. Små länder har varken bättre eller sämre möjligheter att överleva och hävda sina intressen än stora länder.

Genomgången utmynnar i en klar slutsats. Det finns ingen optimal storlek. Ingen speciell territoriell organisation kan bättre än någon annan lösa demokratins problem, som innebär att förena medborgarinflytande och systemkapacitet. Demokratin har flera mål, vilka delvis står i konflikt med varandra. Dessa dilemman kan inte lösas genom att välja den ena eller andra storleken.

Dahl och Tufte konstaterar att man lika gärna kan sluta att söka efter

den perfekta storleken. I stället för att se demokratin som knuten till en enda avgränsad, suverän enhet måste vi lära oss att se demokrati som spridd genom ett vittförgrenat nät av inbördes förbundna enheter. Det centrala teoretiska problemet är inte längre att finna en enda beslutsregel som är tillämplig inom en enda enhet, utan att finna lämpliga regler som avser en mångfald av olika enheter, av vilka ingen är helt suverän.

Indelningsproblemet går därför ut på att sammanjämka fyra olika krav. För det första: Demokratin fordrar fasta enheter inom vilka medborgarna kan utöva sitt självbestämmande. För det andra: Beslutsenheterna måste ha tillräcklig handlingskraft. För det tredje: En effektiv samhällsorganisation fordrar specialisering och arbetsdelning och därför en politisk organisation med flera territoriella nivåer. För det fjärde: En organisation med skilda typer av organ och flera olika beslutsnivåer kräver samordning och kontroll.

Sveriges territoriella indelning

Sverige är ett utmärkt åskådningsexempel på svårigheten att skapa en organisation som tillgodoser samtliga dessa fyra krav. Det har knappast funnits någon tidpunkt då svenskarna varit nöjda med sin territoriella indelning. Debatten om den lokala och regionala indelningen och om det lämpligaste förhållandet mellan de olika territoriella nivåerna bildar en lång och oavslutad följetong i Sveriges offentliga liv. För kommunernas del ledde debatten fram till de hårdhänta sammanslagningarna mellan 1952 och 1974, en serie reformer som snart ledde till eftertänksamhet och nya reformförsök. Den regionala nivån har varit lika omdiskuterad, men det dröjde till 1990-talet innan mer genomgripande förändringar aktualiserades. En beskrivning av rikets aktuella indelning måste beakta dels att det finns olika typer av kommuner, dels att statens regionala och lokala organ uppvisar ett virrvarr av korsande revirgränser.

Kommuner

Kommunbegreppet

Regeringsformens portalparagraf stadgar att den svenska folkstyrelsen bland annat förverkligas "genom kommunal självstyrelse". Vad är då en kommun? I svensk rätt karaktäriseras kommunen som en offentligrätts-

lig juridisk person. En kommun kan äga egendom, ha fordringar och skulder, ingå avtal och uppträda som självständig part inför domstol. Till skillnad från privaträttsliga juridiska personer är kommunen obligatorisk, dvs. inte beroende av enskilda initiativ. Kommunen har också territoriell grund. Medlemskapet i en kommun är tvunget, dvs. saknar möjlighet till frivilligt inträde eller utträde. Kommunen har dessutom beskattningsmakt och andra offentligrättsliga maktbefogenheter.

Kommunal indelning

Sverige är indelat i 290 kommuner. Makten över de kommunala gränserna regleras i lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

Det finns tre olika typer av indelningsändringar: sammanläggning av flera kommuner eller flera landsting, delning av kommun eller landsting samt överföring av delar av ett självstyrelseterritorium till ett annat.

Mer betydande gränsjusteringar, sådana som kan antas medföra bestående fördelar för en kommun eller för en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt, beslutas av regeringen. Regeringen skall därvid ta hänsyn till de berörda kommunernas önskemål. Om någon av de berörda kommunerna motsätter sig ändringen får den genomdrivas endast om det finns synnerliga skäl. Lagen stadgar också att särskild hänsyn skall tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Numera brukar förslag till indelningsändringar föregås av folkomröstning.

Hittills har riksdagen endast angivit vissa allmänna bestämmelser om indelningen i kommuner och landsting och överlämnat till regeringen att fatta de konkreta ändringsbesluten. Det är också regeringen som i praktiken bestämt över länsindelningen. Enligt ett utredningsförslag skall beslutanderätten beträffande större förändringar i läns- och landstingsindelningen överföras till riksdagen.

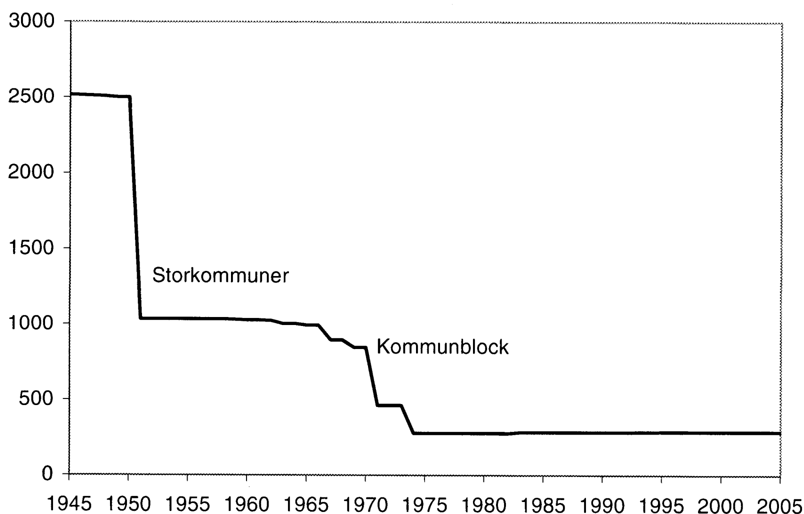
Mindre gränsjusteringar, sådana som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommunerna, får beslutas av Kammarkollegiet. Om kommunerna är överens om en mindre gränsjustering, och kommunerna ligger i samma län, får länsstyrelsen besluta om ändringen.

Sveriges kommunala indelning har ändrats i två stora steg (figur 4.1). Storkommunreformen i början av 1950-talet innebar att antalet kommuner mer än halverades. Kommunblocksreformen under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet ledde fram till dagens kommunala karta. Med reformen 1971 följde också en språklig standardisering; termen stad avskaffades och ersattes av ett enhetligt kommunbegrepp. Den

sista stora kommunsammanläggningen genomfördes 1974, då antalet kommuner reducerades från 464 till 278. Därefter har i några fall de gamla kommungränserna återskapats genom kommundelningar. Nykvarn blev 1999 en egen kommun efter en utbrytning ur Södertälje och Knivsta tillkom 2003 efter att ha lämnat Uppsala.

Trots syftet att skapa stora bärkraftiga enheter finns det fortfarande relativt många små kommuner. Det genomsnittliga invånarantalet i de svenska kommunerna är 31 000. Denna siffra påverkas emellertid av att de få storstäderna väger tungt. Hälften av kommunerna har färre än 15 000 invånare. Landets minsta kommun, Bjurholm i Västerbotten, har 2 600 invånare.

Figur 4.1 Antal kommuner i Sverige



Många landsbygdskommuner är dessutom glest befolkade. Sverige har i genomsnitt 22 invånare per kvadratkilometer. Detta medeltal innefattar å ena sidan relativt tätbefolkade områden som Stockholms län (med cirka 290 invånare per kvadratkilometer), men å andra sidan även Norrbottens län med tre invånare per kvadratkilometer. Lapplandskommunerna har i medeltal en invånare per kvadratkilometer. Naturgeografiska omständigheter gör det i praktiken omöjligt att här bilda kommuner som kan förena den lilla kommunens närhet och den stora kommunens ekonomiska bärkraft.

Kommunerna kan dessutom dels ingå i större enheter (kommunalförbund), dels vara uppdelade i mindre enheter (kommundelsnämnder och stadsdelsnämner).

Kommunalförbund

För att gemensamt lösa vissa uppgifter kan angränsande kommuner bilda kommunalförbund. Med kommunsammanslagningarna försvann visserligen motivet för de kommunalförbund som skött sådana uppgifter som överstigit många småkommuners egen kapacitet. Kommunalförbunden har emellertid fortfarande viss betydelse. Dessa fungerar som samordningsorgan för framför allt räddningstjänst, vattenförsörjning, avfallshantering, kollektivtrafik, planering samt gemensamma vårdinrättningar och vårdskolor.

Kommunalförbunden reglerades tidigare av en särskild lag, men bestämmelserna är numera intagna i kommunallagen. Reglerna om kommunalförbund har därmed förenklats. Många frågor om organisation och arbetsformer får regleras av parterna själva i en förbundsordning i stället för i lag. Kommunalförbund med fullmäktige har en fullmäktigeförsamling, vald av medlemskommunernas fullmäktige, samt en styrelse och nämnder; kommunalförbundets styrelseform blir i detta fall parallell med kommunens. I kommunalförbund med förbundsdirektion utövas beslutanderätt, förvaltning och verkställighet av en enda direktion, även denna vald av fullmäktige i medlemskommunerna.

Det bör tilläggas att kommunalförbund inte är den enda formen för samverkan mellan kommuner. Med en gemensam nämnd kan kommuner och landsting samverka om gemensamma angelägenheter. Det finns också aktiebolag, stiftelser och ideella föreningar med två eller flera kommuner samt olika typer av samarbetsavtal. Riksdagen har också infört en lag om finansiell samordning, som föreskriver hur kommuner, landsting, arbetsförmedling och försäkringskassa kan bilda ett gemensamt finansiellt samordningsförbund.

Kommundelsnämnder

Kritiken mot kommunsammanslagningarna ledde snart till försök att inom storkommunernas ram skapa lokala organ. Motivet var både demokratiskt (att ”lägga besluten närmare människorna”) och administrativt (att decentralisera en överlastad kommunalförvaltning). Kommunerna fick 1979 rätt att införa lokala organ; motsvarande möjlighet

gavs åt landstingen 1985. Flera kommuner prövade den nya möjligheten, men en del övergav denna organisationsmodell eftersom kommundelsnämnderna ansågs medföra ökad byråkrati.

Numera har ett dussintal kommuner någon form av stads- eller kommundelsnämnder. Även om detta motsvarar mindre än fem procent av antalet kommuner så berörs en fjärdedel av landets invånare, eftersom lokala organ främst inrättats i större städer. Stockholm indelades i stadsdelsnämnder i mitten av 1990-talet.

Landsting och regioner

Sedan de två landstingen i Kalmar län slogs samman år 1971 sammanfaller landstingsområdena med länen. Inte någon gång har hela riket täckts av landsting. Redan när landstingen infördes 1862 bestämdes att de större städerna skulle stå utanför landstingen; städerna var rädda för att behöva bära den fattigare landsbygdens ekonomiska bördor. De s.k. landstingsfria städerna var länge Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Helsingborg och Gävle. De tre senare infogades i början av 1960-talet i landsting.

Stockholms stad stod fram till 1971 utanför landsting. Då bildades ett storlandsting genom att Stockholms stad uppgick i Stockholms läns landsting, som samtidigt fick utvidgade uppgifter.

När de gotländska kommunerna 1971 slogs samman till en enda enhet övertog Gotlands kommun de uppgifter som tidigare legat på landstinget, vilket därmed upplöstes.

Med tillkomsten av storlänen i södra och västra Sverige bildades också nya landsting. Från 1999 ingår Malmö i Region Skåne och Göteborg i Västra Götalands-regionen. Antalet landsting är därmed 20. Endast Gotland står numera utanför landsting.

Befolkningsmässigt finns en stor spridning mellan landstingen. Flertalet landsting har mellan 200 000 och 300 000 invånare. Hälften av landets befolkning bor i de tre storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne.

Staten på regional och lokal nivå

Län

Från 1600-talet blev länen statsmaktens viktigaste territoriella grund. En del stora ändringar gjordes i början av 1810-talet, då de nuvarande Norrlandslänen tillkom. Länsindelningen förblev sedan dess i huvudsak oförändrad ända tills storlänen kring de stora städerna tillkom: Stockholm 1971, Skåne 1997 och Västra Götaland 1998. Skåne län bildades efter en sammanslagning av Kristianstads län och Malmöhus län. På motsvarande sätt skapades Västra Götalands län genom ett samgående mellan Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län (utom två kommuner). Sverige är i dag indelat i 21 län.

Landshövdingen var den centrala statsmaktens företrädare i landets olika delar. I Stockholm fylldes denna funktion av överståthållaren. Länsstyrelsen blev landshövdingens stab och länets statliga förvaltningsmyndighet. Länsstyrelsen hade länge stor självständighet och fungerade som en lantregering.

Länsstyrelsen är exempel på en integrerad, territoriell organisation. Många olika uppgifter sköts inom ramen för en enda myndighet med ansvar för ett avgränsat geografiskt område. En alternativ modell är specialiserade sektorsmyndigheter med hela landet som ansvarsområde.

Enligt länsstyrelseinstruktionen skall "främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd". Länsstyrelsen har en samordnande roll för staten, landstinget och kommunerna inom länet. Till länsstyrelsens viktigaste uppgifter hör regional utveckling, miljö, lantbruk, naturvård, trafik och civilförsvar.

Tidigare var länsstyrelsen statsmaktens instrument gentemot länet. I dag spelar länsstyrelsen också en roll som länets instrument utåt, inte minst mot den centrala statsmakten. I styrelsen för länsstyrelsen är landshövdingen självskriven ordförande. Landshövdingen utses, som andra högre statliga förvaltningschefer, av regeringen. Under perioden 1977–2002 utsågs styrelsens övriga ledamöter av landstinget, men numera är det åter regeringen som utnämner alla ledamöter. Länsstyrelsens styrelse består i allmänhet av företrädare för näringsliv, högskola och myndigheter samt politiker såsom riksdagsledamöter, kommunalråd och landstingsråd.

Andra statliga enheter

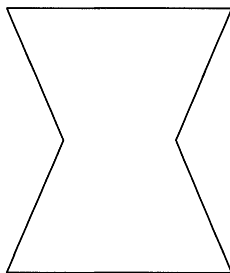
Av de statliga uppgifterna på regional och lokal nivå svarar länsstyrelserna endast för en mindre del. Många statliga myndigheter har sina egna territoriella organ. Deras geografiska indelning sammanfaller långt ifrån alltid med länsgränserna. Juridiska, administrativa och politiska gränser har därmed kommit att korsa varandra.

Hur bör gränserna dras?

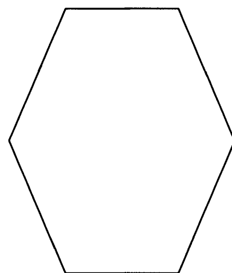
Indelningsproblemet är inte bara av förvaltningsteknisk art. De geografiska enheternas avgränsning har också maktaspekter. Småkommunernas sammanslagning till större enheter var en förutsättning för att den lokala nivån skulle kunna härbärgera den offentliga sektorns expansion. De nya kommungränserna hade konsekvenser för såväl makten inom kommunerna som maktförhållandena mellan de olika territoriella nivåerna.

Ett internationellt perspektiv visar att förhållandet mellan nationellt, regionalt och lokalt kan skilja sig kraftigt mellan olika länder. Figur 4.2 visar två tänkbara modeller. Den ena kännetecknas av en stark central statlig nivå i förening med omfattande kommunal självstyrelse. Däremot är regionerna här relativt betydelselösa; bilden blir som ett tim-

Figur 4.2 Centralt, regionalt och lokalt: två modeller



A.
Starkt centralmakt,
svaga regioner,
stark lokalmakt
Ex. Sverige



B.
Starka regioner
Ex. förbundsstat

glas. Den andra modellen, som liknar en diamant, har motsatta egenskaper. Den regionala nivån är här den viktigaste. Ett utpräglat federalt statsskick är typexemplet; i Europa kommer förbundsstaterna Schweiz och Belgien närmast denna beskrivning.

Sveriges styrelseskick liknar mest timglasets modell. Sverige kan med full rätt både beskrivas som ett centraliserat land (med tanke på den starka centrala statsmakten) och som ett decentraliserat land (med utgångspunkt i kommunernas viktiga roll). Däremot måste Sverige sägas ha jämförelsevis svaga regioner. Visserligen har landstingen hand om sjukvården och länsstyrelsen bestämmer över vissa ärendetyper, men det är inte fråga om någon beslutsmakt av den omfattning som förekommer i exempelvis förbundsstatens delrepubliker.

Denna för Sverige länge karaktäristiska figur håller nu emellertid på att förändras. Flera utvecklingstendenser gör sig gällande. En sådan är internationaliseringen, i synnerhet den europeiska integrationen. Därmed tillkommer en övernationell beslutsnivå med växande makt. En annan tendens är att den centrala statsmaktens relativa betydelse minskar. Ytterligare ett utvecklingsdrag är den europeiska regionalismen, som innebär att regionernas ställning stärks. Dessutom har vissa av kommunernas och landstingens uppgifter övertagits av enskilda, företag, kooperativ och föreningar. Och med kommundelsnämnder tillkom en ny och mer lokal organisationsnivå. Mot denna bakgrund är det föga förvånande att frågan om den lokala och den regionala nivåns organisering i Sverige föranlett en omfattande politisk debatt.

Kommunerna: demokrati och effektivitet

De omfattande kommunsammanslagningarna åtföljdes av en starkt uttalad oro för att den kommunala demokratin skulle komma att avlägsna sig från det demokratiska idealet. Redan i 1950-talets debatt om de framtida kommunerna formulerades ett dilemma, nämligen förhållandet mellan demokrati och effektivitet.

De kommunala indelningsändringarna vägleddes framför allt av kravet på effektivitet. De äldre småkommunerna skulle inte ha tillräckligt befolknings- och skatteunderlag för att kunna bära upp den planerade välfärdsexpansionen. Skola, åldringsvård och social omsorg krävde större enheter. Kommunerna ställdes inför stora krav när det gällde utbyggnaden av näringsliv, bostäder, samlingslokaler, bibliotek, idrottsplatser samt reningsverk och vattenförsörjning. Men hur skulle det gå med demokratin i de nya storkommunerna?

I förslaget 1961 att bilda större kommunblock diskuterade den socialdemokratiska regeringen motsättningen mellan effektivitet och demokrati: ”Problemet kommunal effektivitet contra kommunal demokrati är ett avvägningsspörsmål, som det givetvis kan råda delade meningar om och där meningarna kan växla från tid till annan. Det torde dock innebära en stark förenkling av problemet att påstå, att vi nu står vid en gräns, då effektivitetskravet icke kan drivas längre av hänsyn till den kommunala demokratin.”

Sedan följde ett antal skäl varför en kommunsammanslagning inte nödvändigtvis behövde leda till en försvagad demokrati. Erfarenheterna från de då största kommunerna gav vid handen att problemen inte kunde ”betraktas som olösliga”. De politiska partierna ansågs ge den enskilde möjlighet att föra fram sina åsikter, andra ideella eller ekonomiska sammanslutningar bevakar sina intressenters synpunkter, pressen har en viktig roll och fullmäktige kan själv ta initiativ till sammanträden med grupper av berörda medborgare.

Regeringens slutsats blev ”att en översyn av kommunindelningen är nödvändig för att skapa kommunala enheter med befolkningsmässigt och ekonomiskt mera tillfredsställande underlag så att medborgarna får så långt möjligt lika förutsättningar att komma i åtnjutande av samhällets service. I detta syfte tillskapade större enheter behöver inte leda till försvagad kommunal demokrati.”

Uttalandet kunde knappast vara tydligare. Effektivitet och demokrati går inte alltid att förena; det rör sig om ett ”avvägningsspörsmål”. Visserligen kunde man hoppas att demokratin inte skulle behöva försvagas, men någon garanti fanns inte. I det dåvarande läget fick kravet på effektivitet väga tyngre. Kommunblocksreformen genomfördes.

Oron för en urholkning av den kommunala demokratin upphörde emellertid inte. Knappt hade kommunerna fått nya gränser förrän nya utredningar tillsattes. Ett exempel är Kommunaldemokratiska utredningen, som 1975 föreslog flera åtgärder för att stärka den lokala demokratin.

Statsvetenskapliga forskare har varit intensivt engagerade för att följa konsekvenserna av de kommunala indelningsreformerna. Ett riksomfattande forskningsprogram, Kommunalforskningsgruppen, genomfördes under 1960-talets senare hälft. En stor uppföljning, Kommunaldemokratiska forskningsgruppen, initierades i slutet av 1970-talet. Därefter följde ytterligare ett kommunalforskningsprojekt.

Resultatet av undersökningarna blev, för att citera Jörgen Westerståhl, en av forskningsledarna, ”oväntat positivt”. Den kommunala de-

mokratin hade visserligen på ett genomgripande sätt förändrats, men den hade snabbt funnit sin nya form och tycktes i stora drag fungera väl". Den kommunala demokratin hade blivit mer lik riksnivåns representativa demokrati. Medan det politiska livet i de gamla småkommunerna hade varit mindre partipolitiserat hade partierna nu fått en mer framträdande roll. Partierna bedriver kommunala valrörelser, kommunala frågor diskuteras i olika partiinstanser och debatten i fullmäktige och nämnder följer oftare partilinjerna. Medborgarna är bättre informerade, mer intresserade och mer aktiva i kommunala frågor än förut. "Det har aldrig funnits en så stor andel kunniga, intresserade och aktiva medborgare som nu", konstaterade Westerståhl.

Var då oron obefogad? Hade dilemmat mellan effektivitet och demokrati upplösts? Skulle Sverige ha funnit en metod att förena dessa två värden, vilka i politisk teori betraktats som svårförenliga?

Ser man till dagens debatt kan bilden knappast sägas vara så ljus. Dilemmat mellan effektivitet och demokrati är i dag i högsta grad akut. Det är bara det att ordens innebörd förskjutits.

I 1960-talets diskussion hade begreppen en speciell betydelse. Med effektivitet avsågs framför allt möjligheterna att inom ramen för den offentliga sektorn, och på kort tid, bygga ut nya välfärdsreformer. Kommunen betraktades som en serviceproducent. På samma sätt som småföretag slagits ut i den industriella koncentrationsprocessen ansågs småkommunerna vara dömda att fusioneras till större, slagkraftiga enheter. Med demokrati avsågs i allt väsentligt representativ demokrati. Vad kommunalforskarna skildrade var övergången från de små landskommunernas politiska liv, som fortfarande präglades av direktdemokratiska inslag och personliga kontakter, till en modern, representativ styrelseform som dittills endast funnits på riksnivån och i de större städerna.

Den gemensamma nämnaren för dessa utvecklingstendenser var professionalisering. Den kommunala personalen växte snabbt; yrkesfolk fick ansvar för de nya uppgifterna och tog över många av de sysslor som tidigare skötts på frivillig bas. Även kommunalpolitiken professionaliserades. Kommunalråden kom att symbolisera den nya typen av heltidspolitiker.

Kommunalforskarnas resultat att medborgarna blivit mer kunniga, intresserade och aktiva finns ingen anledning att ifrågasätta. Motsvarande bild framträder även ur andra studier, exempelvis valundersökningar och maktutredningens medborgarundersökning. Vad som däremot inte är bevisat är att denna utveckling har betingats av kommun-

sammanslagningarna. Medborgarnas förändrade samhällsengagemang har dokumenterats även i andra länder och skulle mycket väl kunna ha ägt rum även utan kommunala gränsjusteringar. Att på säker vetenskaplig grund dra några definitiva slutsatser om sambandet mellan kommunindelningsreformer och ändrat medborgardeltagande är givetvis ytterst vanskligt.

I dag har begreppen effektivitet och demokrati genomgått en betydelseförskjutning. Med effektivitet menas inte längre kommunernas förmåga att åta sig nya uppgifter. Med besparingskrav är det produktiviteten i befintlig kommunal service som kommit i fokus. De nya verksamhetsformer som prövas har det gemensamt att själva serviceproduktionen läggs ut på enheter som är självständiga i förhållande till kommunernas politiska organisation. Med demokrati avsågs inte längre enbart det medborgarinflytande som kanaliseras via politiker och politiska partier. Demokratibegreppet vidgades till att även innefatta den enskilde individens valmöjligheter. Uppmärksamheten försköts därmed till konkurrens och tillgång till flera olika alternativ.

Regionalisering

Redan i början av 1800-talet ifrågasattes länsindelningen. Riksdagen krävde vid upprepade tillfällen ändringar. Länen ansågs inte ha blivit lyckligt utformade. Residensstäderna låg ofta obekvämt till, vid eller nära länsgränserna. En ny indelning ansågs kunna medföra betydligt mindre kostnader och olägenheter såväl för det allmänna som för den enskilde.

Industrialiseringen, näringslivets ändrade karaktär och förbättrade kommunikationer ledde till allt mer intensiva krav på en ändring av den regionala indelningen. Ett förslag väcktes exempelvis i riksdagen 1910 att Blekinge, Hallands och Västmanlands län skulle upphöra som självständiga enheter.

Särskilt förhållandena i storstadsområdena ansågs vara otillfredsställande. Den administrativa indelningen stod inte i samklang med huvudstadsområdets snabba utveckling. Flera olika modeller var uppe till diskussion. Stockholms län skulle kunna delas mellan Uppsala och Södermanlands län. Stockholms stad skulle kunna växa genom att inkorporera förortskommunerna. Stockholms stad skulle kunna ingå i ett storlandsting med utökad makt; det var denna lösning som man slutligen stannade inför.

Riksdagens revisorer riktade 1957 skarp kritik mot den ålderdomliga

länsindelningen. "Olägenheterna av att länsindelningen icke anpassats efter de faktorer som varit bestämmande för det moderna näringslivets lokalisering och befolkningsrörelserna har förstärkts genom det behov av regionplanering och interkommunal samverkan som i dag förefinnes på en rad viktiga avsnitt av samhällsverksamheten." Särskilt undervisningen, sjukvården, bostadsbyggandet och väghållningen ansågs vara i behov av en mer slagkraftig regional organisation.

Efter riksdagens initiativ tillsatte regeringen en expertutredning, 1959 års länsindelningsutredning. Som vägledning till utredningen förklarade regeringen att "länen i möjligaste mån bör omfatta ur näringsgeografiska, kommunikationstekniska samt bebyggelse- och befolkningsmässiga synpunkter väl sammanhållna och naturligt avgränsade områden". Utredningen studerade i synnerhet Stockholms- och Göteborgsområdena. Förhållandena i Stockholmsregionen togs upp av en ny utredning, 1961 års storstadsutredning, vars förslag ledde fram till sammanslagningen av Stockholms stad och Stockholms län.

Diskussionen om den regionala nivåns organisering tog ytterligare fart 1967 då Länsindelningsutredningen lade fram ett förslag om att minska antalet län från 24 till 15. Remissopinionen var emellertid mycket blandad; inte minst de berörda länsstyrelserna var skeptiska. Förslaget kom inte att genomföras.

Året därefter presenterade en annan utredning, Länsdemokratiutredningen, en modell för att stärka det medborgerliga inflytandet genom en vidgad regional självstyrelse. Tanken var att bygga på de existerande landstingen och ge dessa ökade befogenheter, genom att från bland annat länsstyrelserna överföra dittills statliga uppgifter. Riskerna för "en utveckling i federalistisk riktning" bedömde utredningen som små. Statsmakten i Sverige var tillräckligt stark. Utan omsvep förklarade man att staten redan nu kunde reglera de lokala självstyrelseorganen "när behoven så påkallar".

Genom en länsstyrelsereform 1971 stärktes länsstyrelsernas samordningsansvar samtidigt som en lekmannastyrelse infördes i länsstyrelsen.

Ytterligare en utredning, Länsberedningen, fick i uppgift att göra en bedömning av den regionala samhällsförvaltningen. Dess rapport 1974 var framför allt av principiell karaktär och utredningen fick inga direkta, praktiska konsekvenser.

Diskussionen om regionernas utformning har klara paralleller med debatten om kommunerna. Under 1960-talet stod behovet av samordning, planering och sammanslagningar i förgrunden. Mot slutet av 1970-talet väcktes oron för centraliseringens vådor. Decentralisering er-

satte centralisering i de politiska programskrifterna. Särskilt centerpartiet drev kravet på decentralisering och länsparlament. Ett uttryck för denna linje är Länsdemokratikommittén, som 1982 lade fram sina förslag. Utredningens avsikt var att förena två olika mål, dels förstärkt samordning på regional nivå, dels vidgad länsdemokrati. Lösningen skulle gå ut på dels att ge de statliga länsorganen, länsstyrelser och länsnämnder, en starkare ställning, dels att ge landstingen makten över dessa statliga organ. Förslaget genomfördes emellertid inte.

Mot bakgrund av de europeiska storstädernas utveckling konstaterade Storstadsutredningen 1990 att det pågick fyra ömsesidigt pågående processer. Decentralisering innebär att befolkning och arbetstillfällen flyttar ut från stadskärnorna till omlandet. Avindustrialisering innebär omvandling från varu- till tjänsteproduktion. Rekoncentration innebär en förskjutning från stora städer till näraliggande mindre städer. Lokaliseringsskift är den samtidiga omlokaliseringen från de äldsta och mest tätbefolkade stadsregionerna samt från de mest avlägsna och perifera regionerna till nya tillväxtkorridorer. Bland utredningens olika förslag tog två sikte på den regionala indelningen. Utredningen föreslog nya former för regional samverkan i Skåne och Västsverige.

I en gemensam skrivelse till regeringen 1990 krävde Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet en samlad översyn av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad. Motivet var att begreppet region av historiska skäl fortfarande är synonymt med län. Den offentliga verksamheten har ändrats, men den geografiska indelningen har bestått. Strävandena nu gick ut på att åstadkomma mera av samordning över sektorsgränser. Dessa ansträngningar ansåg man ha begränsats av den ålderdomliga länsindelningen. Eftersom det nu fanns tendenser att organisera den offentliga verksamheten i större regioner vore det nu dags att ”utan bindning till nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning och det mönster som nuvarande länsindelning har skapat” göra en samlad översyn av den regionala nivån. Man borde därvid ta särskild hänsyn till internationaliseringen, den kostnadsmässiga effektiviteten och det demokratiska medborgarinflytandet.

Regeringen hörsammade förslaget och 1991 tillsattes en utredning med uppgiften att analysera den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad. I direktiven påpekades att flera samhällsproblem fordrade ett utvidgat samarbete oberoende av nuvarande sektoriella och administrativa gränser. Det gällde särskilt kommunikationer och annan infrastruktur, större trafikprojekt, miljöproblem, totalförsvarets organisa-

tion, storstädernas problem, hälso- och sjukvårdens framtid, regionalt utvecklingsarbete samt den europeiska integrationen.

Utredningen gavs i uppdrag att utarbeta en perspektivstudie med olika alternativ för den regionala indelningen. Utredningens tre huvudalternativ var ett direktvalt regionalt parlament med beskattningsrätt, en utveckling av den nuvarande modellen med länsstyrelser och landsting samt mellankommunalt samarbete utan formbundna regioner. Förslaget, som framlades 1992, behandlades vidare av en parlamentarisk utredning, Regionberedningen. Denna konstaterade 1995 att den regionala organisationen präglades av en otydlig ansvarsfördelning. Man menade att det regionala utvecklingsansvaret borde föras över från länsstyrelserna till landstingen utan att kommunernas ansvarsområde begränsades. Länsstyrelsernas roll borde renodlas till att enbart vara statens företrädare. Länsstyrelsernas av landstingen valda styrelser skulle i konsekvensens namn avvecklas. Länsstyrelsernas prövning av överklaganden i förvaltningsärenden borde dessutom föras över till länsrätterna.

Endast vissa delar av förslagen kom att genomföras, i form av en försöksverksamhet i några län. I dessa län överfördes det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen till ett självstyrelseorgan på regional nivå. Utvecklingsansvaret omfattar åtgärder med avsikten att stimulera tillväxt och sysselsättning. I Kalmar län fördes ansvaret över till ett regionförbund, bildat av landstinget och länets samtliga kommuner. I Gotlands län var det kommunen som fick ansvaret. I Skåne överfördes ansvaret till regionen; samma gällde Västra Götaland.

Regionförsöken följdes och utvärderades av Den parlamentariska regionkommittén, som år 2000 lämnade sitt förslag. Följande år tog regeringen och riksdagen ställning. I den stora frågan, om Sverige borde få starkare och direktvalda regioner innebar beslutet att avgörandet uppsköts i avvaktan på ytterligare utredning. Försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland fick fortsätta, men inga nya försök med direktvalda regionorgan skulle inledas.

Den enda egentliga nyheten var att riksdagen öppnade möjligheten att inrätta länsvisa samarbetsorgan. Ett samverkansorgan utgörs av ett kommunalförbund där samtliga kommuner är medlemmar och där även landstinget kan vara medlem. I Skåne län respektive Västra Götalands län kan regionen utgöra samverkansorgan och på Gotland kan kommunen utgöra samverkansorgan. Samverkansorganet skall utarbeta program för länets utveckling och samordna utvecklingsinsatser i länet för genomförande av programmet. Samverkansorganet får befogenhet att

besluta om länsplaner för regional infrastruktur samt befogenhet att besluta om vissa statliga medel för regional utveckling. För närvarande finns kommunala samverkansorgan i nio län: Blekinge, Dalarnas, Gotlands, Hallands, Jönköping, Kalmar, Södermanlands, Uppsala och Östergötlands län.

Regionfrågan är en långdragen och ännu olöst fråga i svensk politik. Många funktionella regioner överlappar varandra; olika verksamheter har givit upphov till olika geografiska indelningar. Den rådande länsindelningen har endast svagt samband med dagens funktionella regioner. Dagens regioner saknar en gemensam identitet, dvs. en allmänt utbredd känsla av regional gemenskap. Utvecklingen inom näringslivet leder till en utveckling mot större enheter. Antalet myndigheter som har sin regionala organisation uppbyggd på länsgränserna blir allt färre.

Om dagens län ersätts av folkvalda storregioner med egen beskattningsrätt skulle konsekvenserna bli genomgripande för både län, landsting och kommuner. En sådan regionalisering innebure en av detta sekels mest genomgripande förändringar av det svenska statsskicket. I debatten förekommer också argument för en asymmetrisk lösning, vilket innebär att regionerna skulle få olika karaktär och uppgifter i olika delar av landet. Att på detta sätt frångå kravet på riksenhetlighet skulle också innebära en milstolpe i landets samhällsorganisatoriska historia.

Ansvarskommittén

Problemet att förena effektivitet och demokrati har därmed ingalunda försvunnit, men har fått en delvis ny innebörd. Oron för den framtida samhällsutvecklingen speglas inte minst i direktiven till Ansvarskommittén, den stora parlamentariska utredning som fått i uppgift att komma med förslag om en ändrad samhällsorganisation för Sverige. Regeringens direktiv till Ansvarskommittén utgår från att samhället i dag genomgår stora förändringar. Nya beteenden och behov, ekonomiska, demografiska och teknologiska faktorer, liksom EU-medlemskapet och internationaliseringen i stort, lyfts särskilt fram. Kraven på flexibilitet ökar, menar regeringen.

Ansvarskommitténs arbete delades upp i två etapper. Den första etappen, en belysning och en övergripande analys, avslutades med ett delbetänkande 2003. Utredningen pekade inte minst på den demografiska utmaningen. Det kommer att uppstå en stark obalans mellan behov och tillgängliga resurser. Man fann det särskilt oroande att tillväxten i den samlade ekonomin antas avta och den totala arbetstiden minska, samti-

digt som andelen äldre i befolkningen ökar kraftigt. Ansvarskommittén skisserade några strategier: för tydligare ansvarsfördelning i samhällsorganisationen, för ökad utvecklingskraft på kommunal nivå och för tvärsektoriell styrning på statlig nivå.

Efter remissbehandling av betänkandet återkom regeringen 2004 med tilläggsdirektiv. Det centrala uppdraget är att finna en samhällsorganisation som samtidigt kan åstadkomma effektivitet och demokrati. "Syftet är dels att förbättra samhällsorganisationens möjligheter att hantera framtidens välfärdsåtaganden och bidra till ökad tillväxt inom ramen för hållbar utveckling, dels att förbättra medborgarnas möjligheter till inflytande, insyn och ansvarsutkrävande genom att skapa en tydligare samhällsorganisation." Ansvarskommittén fick närmare bestämt tre uppgifter. Det slutliga förslaget skall presenteras i början av 2007.

Den första uppgiften är att se över det samlade kommunala uppdraget. Frågan är vilka politiska sakområden som den kommunala nivån bör ansvara för. Utredningen kan komma med förslag på förändringar av nuvarande kommun-, landstings- och länsindelning. Utifrån en samlad analys skall kommittén föreslå en övergripande samhällsorganisation samt principer för relationen mellan staten och den kommunala nivån.

Den andra uppgiften gäller hälso- och sjukvård, regional utveckling och regional samhällsorganisation. Frågan är vilka uppgifter som staten, landstingen och kommunerna skall ha i framtidens hälso- och sjukvård. Utredningens uppdrag omfattar även hur ansvaret för regional utveckling skall fördelas mellan staten och kommunerna. Regionförsöken i Skåne och Västra Götaland skall också utvärderas.

Slutligen har Ansvarskommittén i uppdrag att se över den statliga styrningen av samhällsorganisationen. Direktiven nämner både relationen mellan regeringen och de statliga myndigheterna och mellan staten och kommunerna.

Referenser

Storlek och demokrati. Diskussionen utgår från Dahl & Tufte 1973. Se även Petersson m.fl. 1997.

Kommuner. Kommunbegreppet definieras av Strömberg 1995. Aktuella uppgifter om den kommunala indelningen ges i Rikets indelningar och Årsbok för Sveriges kommuner. Kommunsammanläggningar och kommundelningar analyseras av Nielsen 2003.

Landsting. Anton 1975 beskriver tillkomsten av storlandstinget i Stockholms län.

Staten på regional och lokal nivå. Om länen, se Petersson & Söderlind 1993 och där åberopad litteratur. Statsmyndigheternas regionala organisering beskrivs i Rikets indelningar.

Hur bör gränserna dras? Citaten om kommunblocksreformen ur prop. 1961:180, s. 47–48. Kommunalforskningsprojekten sammanfattas av Westerståhl 1987, s. 25–26. Länen utreds i bl.a. SOU 1967:23, 1974:84, 1982:24, 1989:5 och SOU 1995:27. Regionerna i Europa diskuteras bl.a. av Gidlund & Sörlin 1991 och Gidlund 1992. Ansvarskommittén har publicerat delbetänkandet SOU 2003:123, mer information på www.sou.gov.se/ansvar.

5 Uppgifter

Frågan om vad kommunerna och landstingen har för uppgifter kan besvaras på två olika sätt. En sak är vilken rättslig grund de har för sitt handlande. Vilka legala gränser finns det i dag för svenska kommuner och landsting? En annan sak är vilka faktiska uppgifter som kommunerna och landstingen utför. Begränsningarna är här av politisk och ekonomisk art.

När gränserna för kommunernas och landstingens uppgifter diskuteras brukar det dessutom vara i två olika avseenden. Det ena rör förhållandet uppåt, gentemot staten. Frågan är här vilken uppgiftsfördelning som råder mellan centralt och lokalt i det svenska styrelseskicket. Det andra rör förhållandet nedåt, gentemot de enskilda medborgarna. Problemet gäller här den offentliga sektorns avgränsning gentemot privata (kollektiva eller enskilda) uppgifter.

Den konstitutionella ramen

Genom att underteckna Europakonventionen om lokal självstyrelse har Sverige förbundit sig att iaktta folkrättsligt bindande regler om kommunernas ställning. Enligt konventionens tredje artikel har kommunerna "rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse".

Formuleringen är mycket allmän och lämnar den närmare avgränsningen till nationell lagstiftning. I svensk rätt preciseras kommunernas befogenheter i tre olika källor: regeringsformen, kommunallagen och speciallagstiftning. Med kommuner avses här både primärkommuner och landsting.

Regeringsformen

Regeringsformen ger de allmänna ramarna för det svenska statsskicket. Inledningsparagrafen fastställer några grundelement i svensk demokrati. Orden om att all offentlig makt utgår från folket ger uttryck för folksuveränitetstanken. Demokratin förutsätter fri åsiktsbildning samt allmän och lika rösträtt. Demokratin förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt system; idén att demokratin huvudsakligen skulle grundas på direkt deltagande avvisas därmed. Som en annan nödvändig förutsättning för demokratin anges dessutom kommunal självstyrelse. Kommunerna har därmed givits en framskjuten plats i Sveriges officiella demokratitolkning. Till sist fastslås rättsstatens principer genom formuleringen att den offentliga makten utövas under lagarna. Godtycklig och oförutsebar maktutövning, såväl inom staten som inom kommunerna, strider mot regeringsformen.

Principerna för rikets indelning fastläggs i regeringsformen. Landet, sägs det, skall vara indelat i primärkommuner och landstingskommuner. En första kommentar till denna formulering är terminologisk. I dagens kommunallagstiftning talas, i anslutning till allmänt språkbruk, om kommuner och landsting. Regeringsformen har emellertid kvar de äldre formuleringarna primärkommun och landstingskommun. Den andra kommentaren gäller landstingen. Skulle tankarna på att avskaffa landstingen förverkligas krävs det först en grundlagsändring. En sådan fordrar två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val.

Regeringsformen sätter också de allmänna ramarna för kommunernas inre organisation. Beslutanderätten skall utövas av valda församlingar; det är principen om representativ demokrati som här kommer till uttryck. Det skall också finnas kommunala förvaltningsmyndigheter. Dessutom fastslås den viktiga principen om kommunernas beskattningsrätt. Frågan i vilken mån dagens kommuner faktiskt har någon fri beskattningsmakt finns det anledning att återkomma till i ett senare kapitel.

De närmare bestämmelserna om kommunerna får staten bara utfärda i form av lag. Kravet på lagstöd innebär att ingen annan än riksdagen kan bestämma om de närmare grunderna för kommunernas styrelse.

Kommunallagen

Vid de moderna kommunernas tillkomst 1862 stiftades flera olika lagar: en för landstingen, en för landskommunerna och en för städerna (samt

en fjärde för de kyrkliga församlingarna). När storkommunerna bildats, och olikheterna mellan stad och land minskat, slogs bestämmelserna ihop till en för alla primärkommuner gemensam kommunallag. Numera innefattas även landstingen i kommunallagen. Den nu gällande kommunallagen antogs 1991 och trädde i kraft den 1 januari 1992.

Kommunallagen kan sägas vara kommunernas och landstingens grundlag. Den har statsrättsligt sett visserligen inte grundlagsstatus (den är en vanlig lag som kan ändras genom ett enda riksdagsbeslut), men den innehåller de fundamentala bestämmelserna för kommunerna och landstingen. Kommunallagen ger de allmänna bestämmelserna om kommunernas indelning, befogenheter, organisation och styrelse.

Syftet med nu gällande kommunallag är att endast ge de generella bestämmelserna. Kommunallagen har karaktären av en ramlag. Kommunerna har därmed fått ökad frihet att själva bestämma över sin nämndorganisation. Kommunallagen är dock relativt detaljerad när det gäller beslutsordningen i fullmäktige och styrelse.

Kommunallagen är i många andra avseenden relativt kortfattad och kompletteras av ett antal andra lagar, exempelvis lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, och lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara.

Speciallagstiftning

Av stor betydelse är att det finns ett stort antal lagar genom vilka staten ålagt kommunerna att sköta vissa uppgifter. En omfattande del av kommunernas verksamhet regleras genom sådan speciallagstiftning. För landstingen är exempelvis hälso- och sjukvårdslagen ett grundläggande dokument. Socialtjänstlagen, skollagen, miljöbalken samt plan- och bygglagen är exempel på lagar som innehåller viktiga bestämmelser riktade till kommunerna.

Dessa lagar har i allmänhet utformats som ramlagar. Ramlagstiftning är en i dag ofta använd teknik. Ambitionen är att riksdagen endast skall formulera de allmänna politiska målen. Lagarna innehåller få eller inga detaljerade bestämmelser. Den närmare tillämpningen överlåts på antingen förvaltningsmyndigheter eller, vilket blivit mycket vanligt, på kommuner och landsting.

Ramlagstiftningen är omdiskuterad. Argumenten till förmån för ramlagar är uppenbara. Politikerna på central nivå skall endast syssla med de övergripande politiska principerna. Uppgiften att översätta de all-

männa målen till konkreta handlingar kan bäst lösas av dem som bäst känner de lokala omständigheterna. Det kan tilläggas att målstyrningsfilosofin numera inte bara tillämpas på förhållandet mellan stat och kommun, utan också på förhållandena inom kommunerna. Kommunallagen genomsyras av tanken på kommunen som ett målstyrt system.

Ramlagarna har emellertid visat sig ha nackdelar. Politiska målformuleringar är till sin natur vaga och mångtydiga. De kan tolkas på många olika sätt och ger därmed föga vägledning. Trots att avsikten är att ge politikerna ökad makt kan resultatet bli att viktiga avgöranden fattas av tillämparen, i praktiken tjänstemän och jurister.

Ett uppmärksammat exempel har rört tolkningen av socialtjänstlagens bestämmelser om socialbidrag. I flera domstolsutslag underkändes kommunernas tolkning. Det blev därmed slutligen jurister som kom att avgöra en fråga som allmänt uppfattas som politisk. Debatten ledde fram till en ändring av lagen.

Rättsliga gränser och möjligheter

De olika lagstiftningskomplex som kringgärdar kommunerna kan sammanfattas med utgångspunkt i tre allmänna frågor. Den första är: Vad *måste* kommunen göra? Svaret står att finna i de uppgifter som staten genom lagstiftning ålagt kommunerna. Den andra frågan är: Vad *får* kommunen göra? Svaret ligger i definitionen av den kommunala kompetensen. Gränsdragningen för de kommunala befogenheterna leder naturligt fram till svaret på en tredje fråga, nämligen vad det är som kommunerna *inte* får göra. En stor del av kommunalrätten har gått ut på att precisera ett antal kriterier för vad som är förbjudet område för kommunerna.

Obligatoriska uppgifter

Man brukar skilja mellan frivilliga och obligatoriska uppgifter. Frivilliga uppgifter är sådana som varje kommun kan åta sig, förutsatt att de ligger inom den kommunala kompetensen. Obligatoriska uppgifter är sådana som kommunerna ålagts av staten genom speciallagstiftning. Ekonomiskt sett är de senare uppgifterna helt dominerande. Cirka 80 procent av kommunernas verksamhet ligger inom områden som bestämts av staten. Några exempel kan illustrera.

Hälso- och sjukvårdslagen ålägger landstingen att erbjuda en god häl-

so- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Målet är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Även kommunerna har visst ansvar för hälso- och sjukvården. Efter överenskommelse mellan staten och sjukvårdshuvudmännen utgår statsbidrag till den allmänna sjukvårdsersättningen. Landstingen har också ansvaret för planeringen av tandvård i länet samt driftansvar för folktandvården. Huvudansvaret för missbrukarvård och ungdomsvård har numera övergått från staten till kommuner och landsting.

Målsättningsparagrafen i 1980 års socialtjänstlag stadgar att samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala grundtrygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människans självbestämmande och integritet. Lagen föreskriver att det är kommunen som svarar för socialtjänsten inom sitt område.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt socialtjänstlagen rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Försörjningsstödet anger ett slags minimistandard och socialnämnden får utöver detta ge bistånd om det finns skäl för det.

Barnomsorgen regleras numera i skollagen. Kommunerna är skyldiga att tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till barn till och med tolv års ålder. Riksdagen har genom skollagen fastställt de allmänna kvalitetskrav som skall gälla för verksamheten. Riksdagen har också beslutat att införa ett frivilligt statsbidrag till de kommuner som väljer att tillämpa maxtaxa, dvs. en högsta avgift inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Sedan 2003 tillämpar alla kommuner maxtaxa.

I skollagen fastställs att det för barn och ungdom skall finnas förskola, grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, specialskola och sameskola. Allmän utbildning för vuxna omfattar kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Kommunerna är huvudmän för förskolan, grundskolan, särvux och sfi. Kommuner och landsting är huvudmän för gymnasieskolan och komvux.

Kommunernas skyldighet att hålla folkbibliotek med avgiftsfria lån

lagfästes 1997 genom en bibliotekslag. Lagen innehåller vissa grundläggande principer om exempelvis allmän tillgänglighet och avgiftsfrihet. Verksamhetens omfattning är dock alltjämt en kommunal angelägenhet.

Enligt miljöbalken är det kommunens plikt att följa utvecklingen i kommunen när det gäller miljö- och hälsoskydd och att vid behov ingripa. Lagen ålägger kommunerna bland annat renhållningsskyldighet.

Plan- och bygglagen ger kommunerna centrala uppgifter inom byggnadsverksamheten. Lagen ålägger kommunerna planeringsskyldighet för användningen av mark och vatten.

Kommunerna är skyldiga att förebygga bränder och andra olyckor, att organisera räddningstjänst och att under krig och höjd beredskap ansvara för befolkningsskydd och civilt försvar.

Arbetsmarknadspolitiken är ytterst en statlig angelägenhet, men under åren med stigande arbetslöshet har kommunerna fått vidgade uppgifter, särskilt för långtidsarbetslösa och andra arbetslösa i utsatta situationer. Kommunerna har ett särskilt ansvar för arbetslösa ungdomar.

Befogenheter

Frågan vad kommunen får och inte får lov att göra besvaras i kommunallagens andra kapitel, som handlar om kommunernas och landstingens befogenheter. Gränserna för den kommunala kompetensen har varit föremål för långa diskussioner och föranlett en serie utslag i förvaltningsdomstolarna. Den nuvarande kommunallagen utgör en kodifiering av denna successivt framvuxna rättspraxis.

Enligt tidigare gällande kommunallag fick kommuner och landsting själva vårda sina angelägenheter. Numera har bestämmelsen om de allmänna befogenheterna följande formulering: Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Nyckelformuleringen är ”av allmänt intresse”. Rättspraxis har lett fram till vissa grundprinciper som preciserar detta begrepp och därmed begränsar den kommunala kompetensen.

Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen innebär att det som en kommun gör skall ha anknytning till dess område eller dess medlemmar. Av lagens förarbeten framgår att denna formulering inte skall tolkas alltför strikt. Befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen kan motivera att kommunen engagerar sig inom en annan kommuns område för exempelvis vägtrafik, flygtrafik, friluftsliv och eldistribution.

Kommunens handlingsområde behöver inte ens vara begränsat till Sverige. En kustkommun kan få ge bidrag till ett utländskt färjerederi. Ett landsting har givits rätt att hyra fritidsbostäder i Italien för att få en jämnare spridning av personalens semestrar.

Det finns också ett regionalt samarbete i Norden som innebär att kommuner samverkar över riksgränserna. Sådant gränsregionalt samarbete har etablerats exempelvis på Nordkalotten, i Kvarkenområdet, Mittnorden, i Arvika–Kongsvingerregionen, mellan skärgårdskommunerna i Stockholm, Åland och Åboland, inom Öresundsregionen samt mellan Bornholm och Skåne.

Kommuner och landsting får enligt lokaliseringsprincipen inte ta hand om sådana uppgifter som ligger på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Det finns dock områden där kommuners och landstings verksamhetsområden sammanfaller, exempelvis när det gäller kommunikationer och kultur. De ibland otydliga gränserna mellan kommunens och landstingets uppgifter har ofta lösts genom frivilliga överenskommelser och olika former av samarbete. I några fall har uppgiftsfördelningen avgjorts genom lagstiftning. Den s.k. Ädel-reformen 1992 innebar att kommunerna från landstinget övertog ansvaret för hemsjukvård, sjukhem, gruppboende och dagverksamheter. Några år senare fick kommunerna även hand om vården av psykiskt handikappade.

Förbud att ge understöd åt enskilda

Som en konsekvens av kravet att kommunens angelägenheter skall vara av allmänt intresse får kommunerna inte utan motprestation gynna någon enskild. I speciallagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen, finns vissa undantag från denna regel.

I samband med personalförändringar inom kommunerna kan det bli aktuellt för kommunen att anlita s.k. arbetstagarkonsulter. Enligt lagens förarbeten kan detta rymmas inom de kommunala befogenheterna om

insatserna är av allmänt intresse. Möjligheterna att ge ekonomiskt stöd får bedömas med ledning av betydelsen för det kommunala utvecklingsarbetet.

Likställighetsprincipen

Kommuner och landsting skall enligt kommunallagen behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Det är endast tillåtet att särbehandla kommunmedlemmar, eller grupper av kommunmedlemmar, om det finns någon objektiv grund.

Det är bara staten, inte kommuner och landsting, som har befogenhet att bedriva fördelningspolitik som syftar till att utjämna inkomster. Kommuner och landsting får endast fatta beslut med denna innebörd om de har uttryckligt stöd i statlig speciallagstiftning, såsom inom socialtjänsten.

Kravet på likställighet är särskilt starkt betonat i ärenden som rör myndighetsutövning. I förvaltningsrätten menas härmed beslut om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller liknande fall då kommunen eller landstinget uppträder som representant för den offentliga makten.

Ibland nämns objektivitetsprincipen som en särskild kompetensbegränsande regel. Principen härrör från regeringsformens bestämmelse att domstolar och alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Denna regel är emellertid inte unik för kommuner och landsting, utan gäller även inom statlig förvaltning.

Inom vissa kommuner har förvaltningen decentraliserats genom exempelvis kommundelsnämnder. Det ligger därmed i sakens natur att de kommunala åtagandena kan komma att variera avsevärt mellan olika kommundelar. Likställighetsprincipen kan därmed i praktiken komma att urholkas. Ännu så länge är det rättsligt oklart hur stora inomkommunala variationer som kan accepteras med hänsyn till kravet på likställighet.

Förbud att driva spekulativa företag

Kommuner och landsting har rätt att driva näringsverksamhet, fast med två begränsningar. För det första måste verksamheten ske utan vinstsyfte; det är inte förbjudet att generera ett visst överskott, men huvudsyftet får inte vara spekulativt. För det andra måste syftet vara att tillhanda-

hålla anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Kommuner och landsting driver sedan länge en omfattande affärsverksamhet, oftast i aktiebolagsform. Exempel är energiverk, trafikföretag, bostadsföretag, renhållningsverk, tvätterier, saluhallar, slakthus, parkeringsanläggningar, hamnar, flygplatser, idrottsarenor samt fritids- och nöjesanläggningar. Däremot är det förbjudet för kommunerna och landstingen att gå in och konkurrera med det egentliga näringslivet.

Det har länge varit omdiskuterat om kommunerna har rätt att gå in och stödja ortens näringsliv för att exempelvis rädda sysselsättningen i nedläggningshotade företag. Under senare årtionden har kommunerna visat stor uppfinningsrikedom när det gäller att ge understöd åt det lokala näringslivet. Många gånger har det varit ovisst om besluten legat inom de kommunala befogenheterna. Ofta har det hetat, att det går så länge ingen överklagar.

I 1991 års kommunallag infördes några allmänna riktlinjer. Huvudprincipen är att kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Det kan gälla exempelvis markupplåtelser, teknisk service till företagen och kommunalt engagemang i hantverkshus, mässor och utställningar.

Åtgärder av individuell natur får i princip inte vidtas. Undantaget är om det finns synnerliga skäl. Kommunen kan få gå in för att garantera en viss servicenivå i glesbygder vad avser livsmedels- eller bensinförsörjning när något enskilt initiativ inte längre finns kvar. Kommunala insatser för att trygga tillgången på hotell kan vara acceptabla under förutsättning att inga enskilda företag eller personer är beredda att göra de nödvändiga insatserna.

Frågan kvarstår om arbetslöshet utgör ett godtagbart skäl för att kommunen skall få gå in och stödja enskilda företag. Lagstiftningen har på denna punkt blivit mer restriktiv. Internationella förpliktelser, inte minst EU-medlemskapet, har också udden riktad mot insatser som kan snedvrida konkurrensen.

Självkostnadsprincipen

Åtskilliga av de tjänster som kommuner och landsting erbjuder medborgarna är avgiftsfinansierade. Det finns i rättspraxis en självkostnadsprincip, som innebär att avgifterna inte får sättas så högt att de ger vinst.

Självkostnadsprincipen har numera skrivits in i kommunallagen. Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot

kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen och landstinget tillhandahåller. Regeln gäller även verksamhet som är konkurrensutsatt, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis.

Förbud mot beslut med retroaktiv verkan

Kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna. Det enda undantaget är om det finns synnerliga skäl.

Ett motsvarande retroaktivitetsförbud för skatter och statliga avgifter finns i regeringsformens katalog över medborgerliga fri- och rättigheter. För kommunernas del är principen främst aktuell för beslut om taxor. Enligt lagstiftningen skall principen tolkas restriktivt. Offentliga beslut med tillbakaverkande kraft strider mot rättssamhällets grundläggande principer.

Utvidgade befogenheter

I några fall har det funnits politisk majoritet för att kommunerna borde få åta sig en uppgift, trots att denna strider mot någon eller några av de kompetensbegränsande principerna. Riksdagen har då genom särskild lagstiftning på bestämda punkter kunnat utvidga den kommunala kompetensen. En sådan befogenhet, möjligheten att ge stöd till politiska partier, har numera skrivits in i kommunallagen. Genom smålagar, även benämnda särlagar, har kommunerna fått rätt att engagera sig i turismfrågor, bistå utländska studerande, ge ekonomiskt stöd till enskilda hushålls boende och lämna internationell katastrofhjälp.

Rättslig makt

I kommunalrätten urskiljer man sex olika medel genom vilka kommunerna utövar sin offentliga makt. Härtill kommer de rättsliga befogenheter som kommunerna kan ha i kraft av speciallagstiftning. De sex maktmedel som här är aktuella handlar om kommunerna som en del av den offentliga maktutövningen.

Beskattningsmakt

Kommunens och landstingets rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter finns inskriven i regeringsformen. Den fria beskattningsrätten är en betydelsefull maktresurs, men i nuvarande ekonomiska läge är möjligheten till skattehöjningar tämligen begränsad.

Avgiftsmakt

Avgifter utgör betalning för tjänster såsom sjukvård, barnomsorg, hemhjälp, elektricitet, gas, vatten, avlopp, renhållning, sotning och parkering. De flesta av dessa kommunala avgifter kräver lagstöd. Taxor av större ekonomisk betydelse skall fastställas av kommunfullmäktige. Med det kommunala skattestoppet, och Europaintegrationens restriktioner på skatteuttaget, följde ett ökat intresse för avgiftsfinansiering.

Förordningsmakt

Kommunerna har befogenhet att utfärda lokala ordningsstadgor, trafikföreskrifter, renhållningsordningar, hälsoskyddsföreskrifter och liknande förordningar. Tidigare hade länsstyrelserna stort inflytande över dessa föreskrifter, men kommunernas självbestämmanderätt har inom detta område successivt utvidgats. En del, men långt ifrån alla, kommuner har dokumenterat sina förordningar i lättillgängliga författningssamlingar.

Planmonopol

Enligt plan- och bygglagen är det kommunerna som skall upprätta olika slag av planer som avser markanvändningen inom kommunen. Det rör sig om regionplan, översiktsplan, detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan.

Vetorätt

I vissa frågor där statliga myndigheter, exempelvis länsstyrelsen, har beslutanderätt krävs kommunens godkännande.

Instruktionsmakt

Genom kommunallagen har kommunerna makt att inom vida ramar besluta om sin egen inre organisation. Särskilt möjligheterna att självstän-

digt bestämma över den egna nämndorganisationen har sedan slutet av 1980-talet kraftigt utvidgats.

Kommunerna och staten

Stor möda har genom tiderna ägnats åt problemet att finna ett entydigt kriterium för att avgöra vilka uppgifter som är kommunala och vilka som är statliga. Länge laborerade man med föreställningen att kommunerna var utrustade med vissa naturliga rättigheter. Vissa frågor ansågs till sin natur vara lokala och därför hörande till kommunernas intressesfär. Särskilt under 1800-talets strider, då den lokala självstyrelseidén uppställdes som ett värn mot överhetsstatens maktanspråk, var denna naturrättsligt färgade ideologi mycket användbar.

Det visade sig emellertid vara svårt, för att inte säga omöjligt, att med ledning av denna allmänna tanke finna praktiskt användbara principer för att avgöra var olika sakfrågor skulle höra hemma. Gränsen mellan kommunalt och statligt föreföll efter hand allt mer flytande. Särskilt efter statsskickets demokratisering i början av seklet bortföll argumentet att det gällde att skydda en demokratisk sfär, kommunerna, mot intrång från den fåtalsstyrda staten.

Med välfärdssamhällets framväxt blev förhållandet mellan kommunerna och staten alltmer pragmatiskt. Det synsätt som kom att dominera gick ut på att kommunerna och staten var delar av en och samma demokratiska organisation, den offentliga sektorn. Det gemensamma för stat och kommun är att beslut fattas under insyn, offentlighetsprincipen gäller och rättssäkerheten garanteras. Vem som gjorde vad blev alltmer en praktisk lämplighetsfråga.

Fem principer

Trots denna pragmatism fanns det ändå ett behov av åtminstone några riktlinjer för hur uppgifterna borde fördelas mellan staten och kommunerna. Länsberedningen formulerade 1974 fem principer, som senare ofta åberopats.

Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd. Det är därmed statens uppgift att ytterst bestämma organisationen, innehållet och omfattningen av samhällsverksamheterna.

En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda. Denna allmänt hållna formulering ger visserligen ingen konkret vägledning huruvida den ena eller andra uppgiften skall skötas av kommunen eller staten, men den skall ses som en viljeinriktning och uttryck för en allmän strävan till decentralisering. Den allmänna tanke som i dag, under hänvisning till europeisk debatt, lanseras under slagordet subsidiaritet har alltså sedan länge varit förankrad i svensk politik.

Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå. Argumenten för att besluten skall fattas på central nivå är möjligheterna till samordning och bättre utnyttjande av expertis och tekniska resurser.

Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras. Skälen till att besluten skall fattas på central nivå är särskilt starka ju mer olikartade förutsättningarna är inom olika delar av landet eller ju större och snabbare förändringar dessa förutsättningar är underkastade.

Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås. Synsättet bakom denna princip är att uppgifterna bör fördelas efter ändamålsenlighet. En uppgift bör ligga på det organ som har bäst förutsättningar att sköta den; effektivitetskriteriet är här utslagsgivande.

Den tankegång som ligger bakom dessa principer kan sammanfattas så här. Det finns skäl som talar för centralisering (princip ett och tre), men också sådana som pekar mot decentralisering (princip fyra). I avvägningsfall bör man välja decentralisering (princip två). Likartade uppgifter bör av effektivitetsskäl inte spridas, utan samordnas (princip fem).

Tyngdpunkter och överlappningar

Frågan är hur det i verkligheten ser ut. Figur 5.1 ger en översikt över dagens uppgiftsfördelning mellan staten, landstingen och kommunerna. Den första slutsatsen är att det finns vissa klart urskiljbara tyngdpunkter. Inom områden som utrikespolitik, försvar och rättsväsen är det staten som har det helt dominerande ansvaret. Landstingens verksamhet ligger övervägande inom hälso- och sjukvården. För kommunernas del är de tunga delarna skola, socialtjänst, äldreomsorg, barnomsorg och lokal infrastruktur såsom kollektivtrafik, gator, vägar, energi, vatten, avlopp och renhållning.

Figur 5.1 Vem gör vad?

	Stat	*Landsting/regioner*	*Kommuner*
Utrikespolitik	Riksdagen och regeringen huvudansvar	Gränsregionalt samarbete	Gränsregionalt samarbete
Bistånd	Allmän biståndspolitik	Internationell katastrofhjälp humanitärt bistånd	Internationell katastrofhjälp humanitärt bistånd
Försvar	Militärt försvar	Sjukvård i krig	Civilförsvar
Rättsväsen	Allmänna domstolar förvaltningsdomstolar	–	Val av nämndemän
Integrationspolitik	Ramar, finansiering	Vård av flyktingar	Flyktingmottagande
Kommunikationer	Järnvägar, flyg etc	Länstrafik	Lokaltrafik
Vägväsen	Statsvägnätet	Bidrag till vägbygge	Gator och vägar
Hälso- och sjukvård	Allmänna riktlinjer, kvalitetskontroll	Folkhälsoansvar, primärvård, länssjukvård, regionsjukvård, folktandvård	Vård av äldre och psykiskt handikappade
Social	Pensioner, föräldraförsäkring etc	Missbrukarvård, funktionshindrade	Socialtjänst, missbrukarvård, funktionshindrade
Utbildning	Högskola, gymnasium Läroplaner för skolan	Särskolor, viss gymnasieutbildning, vårdhögskolor, folkhögskolor	Grundskola, gymnasium, komvux
Bostad	Principer, lånesystem, byggnormer	–	Allmännyttiga bostadsföretag
Miljö	Allmänna riktlinjer, koncession för större anläggningar	Miljömedicin	Miljötillsyn
Kultur	Nationell kulturpolitik, statliga kulturinstitutioner	Regionala teatrar, regionmusik, länsmuseer	Bibliotek, teatrar, konserthus
Fysisk planering	Samordningsansvar	Regionplaner	Markanvändning, planskyldighet
Näringspolitik	Nationell industripolitik	Regionala utvecklingsfonder, turism	Allmänt stöd till näringslivet, turism

Den andra observationen är att det finns ett stort antal överlappningar. Inom många områden går det inte att entydigt utpeka en enda huvudman. Ett exempel är missbrukarvården. Staten anger här de allmänna målen, medan landstingen och kommunerna har ett gemensamt ansvar för att förverkliga riktlinjerna.

Detta slags överlappning av uppgifter är uttryck för en medveten tanke. Staten behöver inte ta entydig ställning till att en uppgift antingen skall läggas på kommunen eller landstinget. Lösningen innebär att man ger utrymme för att finna den lämpligaste avvägningen och samarbetsformen i varje enskilt fall. Men ett delat huvudmannaskap har också klara nackdelar. Ansvaret blir mer diffust och försvårar därmed ansvarsutkrävandet. Särskilt i en situation av ekonomisk knapphet är risken stor att ingen vill ta ansvaret.

Förskjutningar

Uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna är inte statisk. Med tanke på att det inte finns några exakta kriterier för den ena eller andra uppgiftens naturliga hemvist är det föga förvånande att det hela tiden förs en diskussion om vilken nivå som är bäst lämpad att ha ansvaret. Frågan har diskuterats dels i samband med tillkomsten av nya uppgifter, dels i samband med omvärderingar av redan existerande uppgiftsfördelning.

Den allmänna bilden är att de senaste årtiondena kännetecknats av decentralisering, dvs. dels att det varit kommuner och landsting som fått ansvaret för nya uppgifter, dels att gamla uppgifter överförts från staten till kommuner och landsting. Sedan 1960-talet har flera tunga politiska frågor överförts från staten till landstingen (t.ex. provinsialläkare, mentalsjukhus, ungdomsvårdsskolor, missbrukarvård och undervisningssjukhus) eller från staten till kommunerna (t.ex. gymnasieskola, räddningstjänst, miljötillsyn och grundskola). Men huvudmannaskapsförändringarna har inte enbart inneburit att staten överlåtit beslutsmakt. Dels har det också förekommit förskjutningar i ansvarsfördelningen mellan landsting och kommuner, dels har staten i ett antal fall övertagit uppgifter som tidigare legat på de lokala självstyrelseorganen. Ett exempel är polisväsendets förstatligande 1965.

Men trots allt har huvudriktningen i förändringarna gått från den centrala till den lokala nivån. Tiden från 1950 kan indelas i tre huvudperioder. Fram till 1965 var staten och kommunerna/landstingen ungefär lika stora. Den offentliga konsumtionen växte under dessa femton

år, men den årliga ökningstakten var ytterst måttlig. Den andra perioden omfattar ett drygt decennium med början år 1965. Det rör sig om en mycket snabb ökning, vissa år en extremt starkt tillväxt, för kommunernas och landstingens del. Staten låg däremot i stort sett konstant. Det var under dessa år som den offentliga sektorn expanderade som snabbast; den ekonomiska statistiken vittnar om bl.a. sjukvårdens, barnomsorgens och skolväsendets utbyggnad. Expansionen ägde nästan uteslutande rum inom kommuner och landsting. Den tredje huvudperiodens början kan dateras till åren kring 1980. Tillväxtåren avlöstes av en period av stagnerande och något minskande offentlig konsumtion. Den inbördes fördelningen mellan centralt och lokalt förblev emellertid i huvudsak oförändrad. Tyngdpunkten i den offentliga verksamheten ligger alltjämt på kommuner och landsting.

Debatten om uppgiftsfördelningen mellan centralt och lokalt visar att två delvis oförenliga anspråk står mot varandra. Argumenten för decentralisering betonar flexibiliteten och möjligheten att anpassa verkligheten till lokala förhållanden. Men det finns också starka motiv för centralisering. Önskan att alla medborgare, oberoende av kommuntillhörighet, skall ha samma grundtrygghet talar för att staten sätter reglerna.

Statsvetaren Jörgen Westerståhl har också visat att dilemmat återspeglas i medborgarnas egna attityder. Praktiskt tagit alla instämmer i det centrala argumentet för den lokala självstyrelsen, nämligen anpassningen till lokala behov. Samtidigt instämmer många eller omkring hälften i krav på att alla kommuner skall ha samma service och/eller ha samma skatt, dvs. att den kommunala självstyrelsen begränsas till ett minimum. Westerståhl sammanfattar dilemmat med följande ord: ”Alla tycker att kommunal självstyrelse är något förträffligt, bara den inte får praktiska konsekvenser.”

Statens kontrollmöjligheter

Uppgiftsfördelningen mellan centralt och lokalt har nästan aldrig drivits så långt att ansvaret enbart ligger på en enda nivå. Det är blandformerna som är de vanliga. Flertalet områden bygger på en arbetsfördelning mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och landsting. De lokala självstyrelseorganen har ofta ansvaret för att verkställa politiken, men staten har förbehållit sig rätten att på olika sätt kontrollera och ingripa. Det rör sig om ett slags villkorlig decentralisering. Kommunerna och landstingen har en viss, men begränsad, handlingsfrihet. Vilka maktmedel har då staten gentemot kommunerna?

Lagar och förordningar. Riksdagen anger genom regeringsformen, kommunallagen och speciallagar den rättsliga ramen för kommunernas och landstingens verksamhet. Tendensen är att lagarna blir mindre detaljerade. Målstyrningsfilosofin innebär att statens normgivning endast skall innehålla allmänna riktlinjer.

Statliga myndigheters föreskrifter. Tidigare har statliga myndigheter utfärdat omfattande och detaljerade föreskrifter, anvisningar och råd riktade till kommunerna. Avregleringen har emellertid medfört att den statliga detaljstyrningen av kommunerna numera minskat.

Statsbidrag. En tidigare mycket vanlig teknik var att staten styrde kommunerna genom specialdestinerade bidrag. En stor del av kommunernas och landstingens verksamhet, exempelvis skola, barnomsorg, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård, finansieras genom statsbidrag. Staten kunde därigenom genom mer eller mindre detaljerade villkor bestämma över verksamhetens inriktning och utformning. Flertalet av dessa specialdestinerade statsbidrag har ersatts av en klumpsumma pengar. Avsikten är att minska den statliga detaljstyrningen och att öka det lokala självbestämmandet. Under senare tid har regeringen emellertid återigen börjat använda öronmärkta statsbidrag för riktade bidrag till exempelvis skola, vård och sysselsättning.

Samhällsplanering. Särskilt under 1960- och 1970-talen ålade staten en omfattande planeringsskyldighet. Kommunerna och landstingen hade skyldighet att upprätta bland annat varuförsörjningsplaner, trafikförsörjningsplaner, energiplaner, skyddsrumsplaner, omsorgsplaner, sjukvårdsplaner, kommunalekonomiska planer, fysiska planer, beredskapsplaner och bostadsförsörjningsplaner. Inom vissa sektorer blev sådan planering ett villkor för statsbidrag. Kommunerna har emellertid inom många områden fått möjlighet att pröva friare former för den kommunala planeringen. Samtidigt har nya krav tillkommit. Kommunerna har exempelvis fått en viktig uppgift när det gäller att på lokal nivå genomföra de nationella miljömålen.

Underställningsskyldighet. Vissa kommunala beslut måste underställas en statlig myndighet, oftast länsstyrelsen, för att bli giltiga. Tidigare var denna underställningsskyldighet mycket omfattande. Länsstyrelsen utövade därigenom ett förmynderskap över landstinget. Med kommunernas och landstingens professionalisering har behovet av sådan överpröv-

ning minskat. Antalet underställningsskyldiga beslut blir allt mindre.

Laglighetsprövning. Genom kommunalbesvär kan en kommunmedlem överklaga kommunala beslut. Ärendet prövas då av en förvaltningsdomstol med regeringsrätten som sista instans. Denna laglighetsprövning kan indirekt få betydelse för statens reglering av kommunerna. Det finns exempel på hur överklaganden lett till förändringar av den kommunala kompetensen.

Tillsyn. I instruktionen för flera centrala statliga myndigheter står att de skall utöva tillsyn över kommunerna. Justitieombudsmannen och justitiekanslern utövar tillsyn inte bara över statliga utan även kommunala myndigheter. Tillsyn är ett allmänt begrepp som inrymmer bl.a. kontroll, granskning, stöd, rådgivning, uppföljning och utvärdering. Betydelsen av tillsyn ökar. Staten utövar exempelvis tillsyn över den kommunaliserade skolan genom myndigheten Skolverket.

Denna översikt visar att statens makt över kommunerna i viktiga avseenden håller på att förändras. Den allmänna utvecklingen går från detaljstyrning till indirekta styrningstekniker. Tanken är att kommunerna ges ökat handlingsutrymme samtidigt som staten förbehåller sig rätten att i efterhand ingripa om viktiga värden såsom rättssäkerhet och likställighet anses hotade. Hur pass effektivt sådan efterhandsgranskning fungerar som maktmedel är en fråga som ännu så länge i huvudsak förblir obesvarad. Om riksdagen, regeringen eller någon statlig myndighet anser att någon kommun inte uppfyller lagstiftningens allmänna mål, vilka sanktioner kommer då att kunna aktualiseras?

Kommunerna och medborgarna

Debatten om den lokala självstyrelsen har hittills framför allt handlat om kommunernas förhållande uppåt, gentemot staten. Men i stigande grad uppmärksammas kommunernas relationer nedåt, i förhållande till de enskilda medborgarna eller grupper av medborgare.

Samtidigt som kommunernas självbestämmande vidgas i förhållande till staten ökar också kraven på individuell valfrihet. Flera undersökningar, bl.a. maktutredningens medborgarundersökning, har dokumenterat att många medborgare upplever sig ha bristande valmöjligheter i mötet med den offentliga sektorn.

Det finns olika metoder att tillmötesgå kraven på utökad valfrihet. Vissa metoder bygger på att den offentliga sektorn bibehålls i sin hittillsvarande omfattning. Valfriheten kan då åstadkommas genom att den enskilde inom ramen för en offentlig serviceproduktion ges större möjlighet att välja skola, vårdcentral, sjukhus etc.

Man kan också gå ett steg längre och överlåta serviceproduktionen på organ som är mer eller mindre fristående i förhållande till den kommunala förvaltningen. Barnomsorg har redan tidigare kunnat organiseras som föräldrakooperativ. Under den borgerliga regeringen i början av 1990-talet ändrades lagen så att daghem även kunde drivas som vinstdrivande företag.

Utvecklingen har gått mot ett större antal alternativa verksamhetsformer, vilka bedrivs parallellt med varandra. Den enskilde medborgaren kan, exempelvis genom s.k. skolpeng och tandvårdspeng, välja att gå till en skola och tandläkarmottagning som drivs i privat regi, av kommunen, av landstinget, i kooperativ eller annan form.

I förlängningen av denna utveckling ligger en relativt sett minskad roll för kommuner och landsting. Därmed berörs uppgiftsfördelningen mellan å ena sidan kommuner och landsting och å andra sidan medborgarsamhället. Med medborgarsamhället avses de självständiga organisationsformer som finns mellan individerna och den offentliga maktapparaten. Medborgarsamhället utgörs av föreningar, kooperativ, kyrkor, företag osv. Under lång tid var det kommuner och landsting som undan för undan övertog uppgifter som tidigare legat på frivilliga organisationer. Sedan gick utvecklingen i motsatt riktning. Föreningsdrift, kooperativ och enskilda initiativ uppställs som alternativ till kommunernas och landstingens huvudmannaskap.

Individuella rättigheter och lokal självstyrelse

Den allmänna utvecklingen i riktning mot decentralisering, målstyrning, ökad kommunal självständighet och privatisering ses ibland med oro. Viktiga principfrågor har särskilt ställts på sin spets i samband med de handikappades situation. Handikapputredningen varnade i början av 1990-talet att de större skillnaderna mellan kommunerna kan leda till olika villkor för enskilda med särskilda behov av stöd och service. Enskilda kan bli helt utlämnade till lokala politiska majoriteters godtycke och har genom sin situation svårt att göra sig gällande i den lokala politiska processen.

Handikapputredningen angav som utgångspunkt för sina förslag att den enskildes ställning i samhället, både vad gäller rättstrygghet och politisk makt, måste stärkas. Medborgare med funktionshinder skulle inte uteslutas från grundläggande möjligheter att utöva sin medborgerliga rätt.

Därför infördes en särskild rättighetslag om stöd och service till funktionshindrade. Tekniken att i lag garantera sociala rättigheter är visserligen inte ny. Socialtjänstlagen ger exempelvis enskilda rätt till bistånd så de tillförsäkras en skälig levnadsnivå. En annan lag gav psykiskt utvecklingsstörda rätt till ett antal preciserade särskilda omsorger.

Handikapputredningen menade att dessa lagar var för allmänt formulerade och inte tillräckligt fastslog kommunernas och landstingens skyldigheter. Socialstyrelsen hade också kritiserat landstingen för att inte uppfylla sina lagfästa skyldigheter. Den nya lagen avsågs ge utvidgat stöd för enskilda via rättshjälpssystemet och göra det möjligt att med vitesföreläggande sätta press på den huvudman som inte följer lagen. Tanken var att dels stärka de enskildas ställning genom precisa centralt utformade regler (vad utredningen kallar externa regler), dels lämna huvudmännen frihet vid utformning av den lokala verksamheten som skall tillgodose de enskildas behov (interna regler).

Handikapputredningens motivering är principiellt intressant som en modell där staten genom lagstadgade rättigheter stärker individens makt på bekostnad av den lokala självstyrelsen. Ju mer detaljerat lagen preciserar de individuella rättigheterna, och ju mer effektivt sanktionssystemet utformas, desto mindre blir handlingsutrymmet för de kommuner och landsting som åläggs att tillhandahålla rättigheterna.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) trädde i kraft 1994 och har lett till en långvarig principdebatt om förhållandet mellan staten, kommunerna och medborgarna. Kommun- och landstingsförbunden har exempelvis krävt att staten själv övertar det fulla ansvaret för genomförande och finansiering av rättighetslagstiftningen.

Referenser

Den konstitutionella ramen. Allmänt om kommunernas ställning i det svenska statsskicket, Holmberg & Stjernquist 1980 och Petrén & Ragnemalm 1980. Förarbeten till den nya kommunallagen är SOU 1990:24 och prop. 1990/91:117. Kommunalrättsliga lagkommentarer återfinns i Lindquist & Losman 2005. Om ramlagar, se Esping 1994.

Obligatoriska uppgifter. Data bl.a. från Sveriges Kommuner och landsting.

Befogenheter. Se ovan angivna lagkommentarer samt Lindquist 2005.

Rättslig makt. Framställningen bygger på Strömberg 1995.

Kommunerna och staten. De fem principerna anges i SOU 1974:84. Om dilemmat mellan lokal självstyrelse och statlig styrning, se Westerståhl 1987, s. 19.

Kommunerna och medborgarna. Handikapputredningens resonemang återfinns i SOU 1991:46.

6 Val

I ett längre historiskt perspektiv har kommunerna förändrats från ett styrelsesätt med starkt direktdemokratiska inslag till en övervägande representativ demokratimodell. I de äldre kommunerna sköttes flertalet sysslor som förtroendeuppdrag. Som högsta beslutande organ fungerade stämman där alla kommunmedlemmar hade rätt att delta. Demokratin i dessa småkommuner hade emellertid brister. För det första var deltagandet ända fram till början av 1900-talet begränsat till de besuttna. För det andra var det faktiska deltagandet ofta lågt och sporadiskt. Kommunalstämmans representativitet blev därför högst tveksam. Kommunfullmäktige, och därmed den representativa demokratins princip, blev 1952 obligatorisk för alla kommuner.

Det kommunala sambandet

Som i alla av dagens demokratier har Sverige fria, allmänna och hemliga val till de lokala självstyrelseorganens högsta beslutande församling. I Sverige har debatten om kommunalvalen fått sin speciella prägel genom sambandet mellan riksdagsval och lokalval. Denna länk mellan de politiska systemen på riksnivå och lokalnivå går under beteckningen det kommunala sambandet.

Det fanns både ett tidsmässigt och ett innehållsmässigt samband mellan kommunalreformen 1862 och representationsreformen 1866. En gammal politisk ordning, grundad på uråldriga privilegier, byttes ut mot ett nytt styrelseskick av samtida europeiskt snitt. I den ålderdomliga fyrståndsriksdagens ställe kom en tvåkammarriksdag. Andra kammaren

valdes direkt av de röstberättigade väljarna. Första kammaren valdes indirekt av landstingen (och av stadsfullmäktige i de landstingsfria städerna). Länens lokala självstyrelseorgan hade därmed fått en direkt politisk representation i den centrala riksstyrelsen. Det kommunala sambandet blev därmed ett konstitutionellt faktum. Första kammaren förnyades successivt. Valperioden var åtta år och ungefär en åttondel nyvaldes varje år. Detta valsätt ledde till att opinionsförändringar bland väljarna fick ett fördröjt genomslag i riksdagens sammansättning.

Frågan om förhållandet mellan lokalpolitik och rikspolitik blev åter akut i samband med författningens modernisering under 1960-talet. Det stod med tiden klart att tvåkammarsystemet var moget att ersättas av en enkammarriksdag. Socialdemokraterna, särskilt statsminister Tage Erlander, krävde att det kommunala sambandet skulle behållas i någon form. Första kammarens eftersläpande majoritet hade visat sig ge regeringen extra möjligheter att sitta kvar vid makten. En idé att en tredjedel av den nya kammaren skulle utses av kommunerna förkastades dock. Den partipolitiska kompromissen innebar i stället en gemensam valdag.

Fram till 1970 var valperioden fyra år till såväl kommunfullmäktige och landsting som riksdag. Valen hölls däremot vid skilda tidpunkter. Riksdagsval hölls exempelvis 1960, 1964 och 1968, kommun- och landstingsval 1962 och 1966. (Regeln att kommunvalen skulle hållas på samma dag som landstingsvalen, den tredje söndagen i september, började gälla 1942. Dessförinnan hade kommunerna kunnat förlägga valet till valfri söndag under tiden mellan den 13 september och den 20 oktober.) Det innebar i praktiken att det vartannat år förekom landsomfattande valrörelser.

Det valsystem som infördes 1970 innebar att valen hölls vid samma tillfälle vart tredje år. Detta nya system blev snart omdiskuterat och ifrågasatt. Tre år ansågs av många vara en alltför kort valperiod. Riksdagen beslöt därför att behålla den gemensamma valdagen, men att från 1998 återgå till fyraåriga mandatperioder.

Rösträtt och valdeltagande

Enligt de allmänna bestämmelserna i regeringsformen tillkommer rösträtt svensk medborgare som är bosatt i riket, som har fyllt 18 år senast på valdagen och som är upptagen i röstlängd.

Ytterligare två kategorier har rösträtt. Utlandssvenskar har rösträtt i riksdagsval, men inte i kommun- och landstingsval. Utländska medbor-

gare har rätt att rösta i kommun- och landstingsval, men inte i riksdagsval.

Invandrares rösträtt

Invandrarnas rösträtt infördes 1976. Kravet blev att ha varit folkbokförd i riket de tre åren närmast före valåret. Reformen, som genomfördes utan öppna politiska motsättningar, vägleddes av förhoppningar om att en utvidgning av rösträtten skulle gagna såväl invandrarna själva som samhället i stort. Kommunal rösträtt skulle ge invandrarna bättre politiskt inflytande, öka deras politiska intresse, stärka deras självkänsla och fördjupa solidariteten med det svenska samhället. Rösträttsreformen sågs också som ett allmänt uttryck för demokratiska rättviseprinciper. En ökad politisk delaktighet från invandrarnas sida skulle också kunna bli en stimulans för kommunerna. Därmed skulle kommunerna bättre kunna uppfylla sitt ansvar för många av invandrarpolitikens områden, exempelvis bostadsförsörjning, social service, kulturpolitik och minoritetsutbildning.

Sedermera har lokal rösträtt för invandrare införts i flera andra länder. Med EU-medlemskapet ändrades de svenska reglerna. Medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) samt medborgare i Island och Norge har rösträtt under samma förutsättningar som svenska medborgare. Övriga utländska medborgare har rösträtt om de har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen.

Valdeltagande

I länder med separata valdagar är den allmänna erfarenheten att deltagandet i kommunalval är lägre än deltagandet i parlamentsval. I England ligger deltagandet i kommunalval under 40 procent och i Frankrike kring 60 procent. Valdeltagandet i Norden uppvisar en sjunkande tendens. Andelen som röstar i de kommunala valen ligger runt 70 procent i Danmark och omkring 60 procent i Norge och Finland. Det är här fler som utnyttjar sin rösträtt i parlamentsvalen än i kommunvalen.

Erfarenheterna från Sverige under den tid som förflöt från det den allmänna rösträtten genomförts tills den gemensamma valdagen infördes överensstämmer endast delvis med detta mönster. Under de årtionden då valmanskåren successivt mobiliserades var andelen röstande i landstingsvalen vanligen något tiotal procentenheter lägre än valdeltagandet

i riksdagsvalen. (Inledningsvis var deltagandet i valen till stadsfullmäktige och kommunalfullmäktige ännu lägre, men skillnaden i förhållande till landstingsvalen reducerades efter hand.) Under 1940-talet minskade skillnaden mellan riksdagsval och landstingsval till några få procentenheter. Valdeltagandet på 1950-talet låg kring 80 procent; differensen mellan lokala och nationella val hade då helt utjämnats. Riksdagsvalen 1960 och 1968 tilldrog sig emellertid såpass stort intresse att en viss skillnad gentemot de lokala valen åter blev synlig.

Sedan den gemensamma valdagen infördes 1970 har det genomsnittliga deltagandet i riksdagsvalen varit 89,1 procent, i landstingsvalen 87,5 procent och i kommunfullmäktigevalen 87,6 procent. Det högsta valdeltagande som noterats i Sverige, 91,8 procent, var vid riksdagsvalet 1976. Vid valen 1973 och 1976 låg valdeltagandet i kommun- och landstingsvalen på sin hittills högsta nivå, strax över 90 procent (valresultaten återfinns i tabell 6.1). Efter valet 1982 sjönk valdeltagandet något. Särskilt efter valet 1988 uttrycktes oro för det partipolitiska ointresset. Riksdagsvalet 1991 innebar dock en viss ökning, till 86,7 procent. Valen 1991 och 1994 innebar visserligen en liten ökning, men 1998 och 2002 sjönk valdeltagandet till omkring 80 procent.

Skillnaden mellan å ena sidan riksdagsvalen och å andra sidan de lokala valen förklaras till största delen av invandrarrösterna. Mellan tre och fyra procent av de röstberättigade i kommun- och landstingsvalen utgörs av utländska medborgare. Genom statistiska centralbyråns undersökningar av röstlängderna vet vi att valdeltagandet bland invandrarna är lågt och dessutom minskande. Vid det första invandrarvalet 1976 deltog nästan 60 procent av de utländska medborgarna. År 2002 hade invandrarnas deltagande sjunkit till 35 procent.

Statsvetaren Tomas Hammar har angivit fem faktorer som bidrar till det låga deltagandet bland invandrarna. Det finns bland invandrarna proportionellt fler som tillhör grupper som allmänt brukar ha lägre valdeltagande, exempelvis unga, ogifta, lågutbildade, oorganiserade och nyinflyttade. Informationsbristerna är också större; språksvårigheter och få kontakter leder till dåliga kunskaper om politiska partier och politiska frågor. En svagare känsla av gemenskap med det svenska samhället drar också ner valdeltagandet, särskilt bland invandrare som inte tänker stanna i landet. Avsaknaden av rösträtt i riksdagsvalet har också dämpat intresset. Efter en lagändring har det blivit lättare för utländska medborgare att få dubbelt medborgarskap och därmed även rösträtt och valbarhet till riksdagen.

Tabell 6.1 Valresultat 1970–2002

	1970	*1973*	*1976*	*1979*	*1982*	*1985*	*1988*	*1991*	*1994*	*1998*	*2002*
Moderata samlingspartiet											
Riksdag	11,5	14,3	15,6	20,3	23,6	21,3	18,3	21,9	22,4	22,9	15,3
Landsting	11,7	14,0	15,2	19,0	22,3	20,9	18,3	23,5	20,6	22,3	16,6
Kommun	11,8	13,9	15,1	18,6	21,7	20,6	18,1	22,2	20,2	22,3	17,6
Centerpartiet											
Riksdag	19,9	25,1	24,1	18,1	15,5	9,8	11,3	8,5	7,7	5,1	6,2
Landsting	19,7	24,2	22,4	17,8	15,3	11,4	11,8	10,4	8,9	6,8	7,0
Kommun	19,2	23,7	22,1	17,7	15,3	11,9	12,5	11,2	10,1	8,2	8,6
Folkpartiet liberalerna											
Riksdag	16,2	9,4	11,1	10,6	5,9	14,2	12,2	9,1	7,2	4,7	13,4
Landsting	16,3	10,1	11,5	10,8	6,0	13,4	12,3	10,7	7,4	6,1	12,0
Kommun	16,3	10,4	11,3	10,5	6,0	12,4	11,3	9,6	6,9	6,0	11,5
Kristdemokraterna											
Riksdag	1,8	1,8	1,4	1,4	1,9	2,6	2,9	7,1	4,1	11,7	9,1
Landsting	1,8	2,0	1,8	1,9	2,3	1,8	2,9	6,8	3,7	9,9	8,2
Kommun	1,8	2,1	2,0	2,1	2,4	2,0	2,8	5,8	3,2	8,0	7,1
Socialdemokraterna											
Riksdag	45,3	43,6	42,7	43,2	45,6	44,7	43,2	37,7	45,3	36,4	39,9
Landsting	45,6	43,6	43,6	43,6	46,3	44,0	43,3	38,2	45,3	35,7	38,5
Kommun	45,3	43,2	43,0	43,0	45,5	42,6	41,6	36,6	43,4	35,1	37,3
Vänsterpartiet											
Riksdag	4,8	5,3	4,8	5,6	5,6	5,4	5,8	4,5	6,2	12,0	8,4
Landsting	4,4	5,1	4,8	5,7	5,3	5,3	5,4	4,9	6,1	10,8	8,4
Kommun	4,4	5,1	4,9	5,8	5,4	5,3	5,5	4,8	6,0	10,2	8,2
Miljöpartiet											
Riksdag	–	–	–	–	1,7	1,5	5,5	3,4	5,0	4,5	4,6
Landsting	–	–	–	–	1,9	2,1	5,2	3,3	4,8	4,4	3,9
Kommun	–	–	–	–	1,6	2,5	5,6	3,6	5,3	4,8	4,3
Ny demokrati											
Riksdag	–	–	–	–	–	–	–	6,7	1,2	–	–
Landsting	–	–	–	–	–	–	–	1,0	1,0	–	–
Kommun	–	–	–	–	–	–	–	3,4	1,1	–	–

Tabell 6.1 Valresultat 1970–2002, forts.

	1970	*1973*	*1976*	*1979*	*1982*	*1985*	*1988*	*1991*	*1994*	*1998*	*2002*
Övriga partier											
Riksdag	0,4	0,6	0,4	0,8	0,2	0,5	0,7	1,0	1,0	2,6	3,1
Landsting	0,5	1,0	0,8	1,2	0,6	1,0	0,9	1,2	2,2	4,2	5,4
Kommun	1,2	1,7	1,5	2,4	2,2	2,6	2,6	2,9	3,8	5,4	5,4
Blanka och ogiltiga röster											
Riksdag	0,2	0,2	0,4	0,6	0,9	0,9	1,2	1,7	1,5	2,1	1,5
Landsting	0,2	0,2	0,3	0,6	0,9	0,9	1,3	2,5	2,0	2,8	2,2
Kommun	0,2	0,2	0,4	0,6	0,9	0,8	1,2	1,9	1,6	2,3	1,8
Valdeltagande											
Riksdag	88,3	90,8	91,8	90,7	91,4	89,9	86,0	86,7	86,8	81,4	80,1
Landsting	88,1	90,6	90,3	89,0	89,6	87,8	84,0	84,3	84,1	78,1	77,5
Kommun	88,1	90,5	90,4	89,0	89,6	87,8	84,0	84,3	84,4	78,6	77,9

Anm.: I landstingen ingår även de kommuner som saknar landsting

Det bör också tilläggas att en del av invandrarnas lägre valdeltagande kan ha en folkbokföringsmässig förklaring. En del utländska medborgare har återvänt till sina hemländer, men står kvar i befolkningsregister och drar därmed ner valdeltagandestatistiken.

Med ledning av de statistiska uppgifterna går det att beräkna hur stor del av det lägre kommunala valdeltagandet som kan hänföras till invandrarnas lägre röstningsbenägenhet. Slutsatsen är att om de utländska medborgarna borträknas ligger valdeltagandet i kommunalvalen endast omkring tre, fyra tiondels procent under riksdagsvalet. Denna skillnad, som kunde observeras redan i valen 1970 och 1973, då invandrarna ännu inte fått rösträtt, förklaras huvudsakligen av att utlandssvenskarna drev upp valdeltagandet i riksdagsvalet. Däremot är det relativt få väljare som enbart väljer att utnyttja sin rösträtt i något enda, men inte alla, val som de är berättigade att delta i. Erfarenheterna av den gemensamma valdagen är att deltagandet tenderat att vara mycket lika i de tre valen. Ett ökat rikspolitiskt intresse alstrar närmast automatiskt ett förhöjt deltagande i de lokala valen.

I länder med separata valdagar bedrivs en relativt omfattande forskning om varför valdeltagandet i lokala val ibland skiljer sig kraftigt från den ena kommunen till den andra. Hypoteserna tar bland annat fasta på faktorer som kommunens självständighet, identitet, homogenitet, intressegruppsmobilisering, partikonkurrens, maktinnehavets längd och kommunalpolitisk kultur. Den gemensamma valdagen i Sverige innebär emellertid att det inte finns några faktorer som är unika för det kommu-

nala valdeltagandet. Huruvida lokala omständigheter genom den gemensamma valdagen bidrar till att höja eller sänka deltagandet i riksdagsvalen är en fråga som i brist på undersökningar får lämnas obesvarad.

Faktum kvarstår emellertid att valdeltagandet i Sverige varierar en hel del mellan kommunerna. Andelen som utnyttjar sin rösträtt brukar vara störst bland högutbildade och höginkomsttagare. De kommunala variationerna återspeglar dessa sociala olikheter. I kommunalvalet 2002 var valdeltagandet högst i Lomma (87,8 procent), Vellinge (87,4 procent) och Danderyd (86,2 procent). Lägst valdeltagande hade gränskommuner som Haparanda (57,8 procent), Strömstad (66,1 procent) och Eda (67,7 procent).

Politiska partier

Med förskjutningen från direktdemokratiska former till representativ demokrati har de politiska partierna fått en avgörande roll i kommunalpolitiken. Direktiven till kommunaldemokratiska utredningen 1970 vittnar om den betydelse som tillmäts partierna. "Den svenska demokratin är en representativ demokrati där medborgarnas inflytande utövas genom de politiska partierna. Effektiviteten i systemet beror ytterst på partiernas förmåga att forma och genomföra en politik som överensstämmer med medborgarnas önskningar."

Kommunsammanläggningarna innebar helt nya förutsättningar för partiernas verksamhet. I flertalet av landsbygdens småkommuner hade partipolitiken spelat en underordnad roll. I början av 1930-talet saknade fortfarande över hälften av landsbygdskommunerna fullmäktige. Det direktdemokratiska systemet dröjde sig längst kvar i Gotlands och Skaraborgs landsbygdskommuner. I de kommuner som hade kommunfullmäktige var få frågor partiskiljande; samförståndslösningarna dominerade. Person betydde mer än parti. Partiernas väsentligaste uppgift var att nominera kandidater till kommunfullmäktigevalen. I dessa småkommuner var det också vanligt att flera partier, särskilt på den borgerliga sidan, samverkade i kommunalvalet genom att gå fram med en gemensam lista under någon beteckning av typen Fram till val, Kommunens väl, Kommunal samling, För kommunens bästa och För en sund samhällsutveckling.

Förhoppningen var att en ökad partipolitisering skulle kompensera den utarmning av den lokala demokratin som befarades bli följden av

kommunsammanslagningarna. Partiernas organisation och verksamhetsformer förändrades. Kommunalpolitiken antog undan för undan rikspolitikens former. Under dessa strukturrationaliseringens år sammanslogs åtskilliga små lokala partiavdelningar till större enheter med de nybildade kommunblocken som bas.

Organisation och verksamhet

Partiernas lokala organisation skiljer sig både mellan kommuner och partier. Storstadens partiorganisation ser annorlunda ut än glesbygdskommunens. Stora partier har vanligen en mer utbyggd organisation än små partier.

Numera överensstämmer partiernas lokala grundorganisation så gott som alltid med kommungränserna. Skillnaderna mellan partierna har framför allt att göra med om det inom kommunen finns lokala enheter såsom kommundels- eller stadsdelsföreningar. Denna typ av lokalavdelningar är vanligast inom centerpartiet och det socialdemokratiska partiet. Småpartier och lokala partier har emellertid vanligen en enda kommunorganisation, eventuellt kompletterad med någon ungdoms- eller kvinnoklubb.

Partiets högsta beslutsinstans på kommunal nivå kan vara organiserad på två olika sätt. Antingen fattas besluten av ett öppet medlemsmöte, där alla partimedlemmar har rösträtt, eller av ett representantskap med företrädare för kommunorganisationens lokalavdelningar. Medlemsmötesmodellen är den vanligaste. Medlemsmötet dominerar partiernas interna verksamhet. Den externa verksamheten kulminerar helt naturligt under valåren, då medlemmarna är engagerade i exempelvis flygbladsutdelning och torgmöten.

Partifinansiering

Riksdagen beslöt 1965 att införa statligt partistöd till de partier som är representerade i riksdagen. Syftet var att stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därigenom förbättra demokratin. Offentligt partistöd skulle kunna minska beroendet av bidrag från intresseorganisationer och företag samt utjämna skillnader i ekonomiska resurser.

Kommuner och landsting fick genom ett riksdagsbeslut 1969 möjligheter att ge ekonomiskt stöd till de partier som är representerade i fullmäktige. Ursprungligen var tanken att partierna skulle använda stödet

till information och opinionsbildning, men snart accepterades en vidare syn. Partistödet är ett allmänt bidrag som ställs till partiernas fria förfogande utan offentlig kontroll.

Det råder enighet kring den allmänna principen att partistödet inte får gynna eller missgynna vissa partier. Däremot har det varit mer omdiskuterat hur denna princip skall omsättas i praktiken. Länge stadgades en regel om strikt proportionalitet, dvs. att bidraget fördelades i förhållande till antalet mandat i fullmäktige. I praktiken innebar denna regel att småpartier missgynnades, eftersom alla partier har vissa fasta grundkostnader. En alternativ modell bygger på en kombination av grundstöd och mandatstöd. Efter en lagändring 1992 har kommuner och landsting fått möjlighet att använda denna metod. Fortfarande gäller bestämmelsen att endast partier som är representerade i fullmäktige kan få stöd; ett parti som förlorar sin representation kan dock som ett avvecklingsstöd få bidrag under ett extra år. Rättviseprincipen har inskrivits genom formuleringen att stödet inte får utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti.

Det statliga partistödet uppgick 2005 till 362 miljoner kronor, inklusive bidrag till partigrupperna i riksdagen. Det kommunala partistödet uppgick år 2002 till cirka 270 miljoner kronor och landstingens partistöd 183 miljoner kronor. Inräknas även ersättningar och arvoden till förtroendevalda samt indirekt stöd i form av lokaler och bidragsanställda tar de politiska partierna emot över en miljard kronor årligen i offentliga bidrag.

Det finns inte någon offentlig kontroll över hur statens och kommunernas bidrag används. En utredning föreslog 2004 att allmänheten genom en lagreglering skulle få bättre insyn i finansieringen av politiska partier och valkandidater.

Numera svarar medlemsavgifter endast för en mindre del av partiernas intäkter på riksnivå. Det offentliga partistödet har blivit den största inkomstkällan för alla partier. Faran med ett allt för stort beroende av offentliga medel är att det kan begränsa incitamenten för medlemmar och sympatisörer att på olika sätt stödja partiet.

Partiernas kris

En bedömning av partiernas vitalitet på lokal nivå blir högst blandad. Den offentliga partifinansieringen har visserligen medfört att det i alla kommuner finns lokala partiorganisationer med relativt goda ekonomiska resurser. Partierna har professionaliserats. I stor utsträckning

drivs partierna av särskilt anställd personal. Ombudsmän och kanslipersonal är partiernas kärna och står för kontinuiteten.

Däremot är det sämre beställt med medlemsaktiviteten, särskilt i storstadsområdena. Flera undersökningar har konstaterat att andelen partimedlemmar är störst i de äldre åldersgrupperna. Det förhållandet att ungdomar är underrepresenterade bland partiernas medlemmar är nu inget nytt; situationen var densamma för några årtionden sedan. Däremot har partierna fått ökade svårigheter att rekrytera den mellangeneration som tidigare stått för nyrekryteringen. Under 1990-talet minskade antalet partimedlemmar i snabb takt.

Förtroendeuppdragsutredningen, som lade fram sina observationer redan 1989, kom till en pessimistisk slutsats. Partierna förmår i allt mindre grad att locka vanligt folk till att delta och engagera sig. Det finns en klyfta mellan medlemmarna och den organiserade partiverksamheten. De lokala partiföreningarnas verksamhet är en verksamhet för några få, ofta styrelsen och en liten krets utanför denna. Man kan tolka utredningens slutsats som att medlemmarna blivit överflödiga. Tryckt informationsmaterial har i mycket ersatt den uppsökande verksamheten i kontakten med väljarna. Partierna befinner sig i dag långt från folkrörelsemodellens ideal. Partiföreningarna förmår inte längre att mobilisera medlemmarna, att kanalisera medlemmarnas synpunkter och krav, att vara ett forum för lokal politisk debatt eller att vara ett instrument för förankring av partiets lokal- och rikspolitik.

Partiernas kris är inte ett fenomen som är unikt för kommunerna eller ens Sverige. Under de senaste årtiondena har de etablerade partierna i alla utvecklade demokratier rönt ökade svårigheter. Väljarkårens ökande rörlighet medför att partierna inte kan räkna med samma stabila röstunderlag. Värderingsförändringar och massmediernas ökade betydelse försvagar de politiska partiernas traditionella organisationsform.

Valrörelser

Det avgörande momentet i en representativ demokrati är väljarnas val mellan konkurrerande partier. Frågan är i vilken mån väljarna har möjlighet att rösta i enlighet med ett rationellt grundat beslut.

Rationella val

Den statsvetenskapliga valforskningen brukar skilja mellan fem olika villkor som bör vara uppfyllda. De sammanfattades 1987 av folkstyrelsekommittén.

För det första: Det måste finnas skillnader mellan partierna i frågor som upplevs som viktiga av väljarna. Politiken måste alltså innehålla klart urskiljbara alternativ.

För det andra: Väljarna skall kunna lita på att partierna under valperioden handlar i enlighet med valprogrammen.

För det tredje: Det skall föreligga tillräcklig information före valet om dessa program. Framför allt innebär detta ett krav på att valrörelserna i tillräcklig utsträckning handlar om de frågor som väljarna har att ta ställning till i valet.

För det fjärde: Väljarna måste nås av denna information. Den måste ha såväl en spridning som en form som gör att väljarna kan tillgodogöra sig den.

För det femte: Väljarnas val av parti skall bestämmas av ett ställningstagande som grundas på den information som man fått och tillgodogjort sig.

När det gäller valen till riksdagen ger valundersökningarna en relativt ljus bild av den representativa demokratins funktionssätt. Flertalet väljare har bestämda uppfattningar i de aktuella politiska sakfrågorna. Det finns ett tydligt samband mellan åsikter och val av parti. Detta samband, ett mått på åsiktsröstning, tenderar dessutom att förstärkas. En majoritet av väljarna har korrekta uppfattningar av partiernas ställningstaganden i de i valrörelsen aktualiserade frågorna. Väljarnas bedömningar av partiernas politik har ett klart samband med röstningen. Partibyten har ett tydligt samband med ställningstaganden i sakfrågor. Statsvetaren Sören Holmberg konstaterar: "Slutsatsen av vår analys av åsiktsförekomsten och åsiktsröstningen bland svenska väljare blir alltså övervägande positiv. Man kan inte utifrån våra resultat hävda att svensk demokrati fungerar dåligt på väljarnivå."

Partipolitisering

Frågan är då hur motsvarande bedömning skulle utfalla för kommun- och landstingsvalen. De statsvetenskapliga kommunalforskningsprojekten har givit en bild av vad som hände med den kommunala demokratin från 1960-talets mitt.

Vad som framför allt utmärkte politiken i de gamla småkommunerna var en lägre grad av partipolitisering och en låg partipolitisk konfliktnivå. Eftersom det fanns få partiskiljande frågor i kommunernas beslutande församling fanns det föga behov att föra ut den kommunala debatten till väljarna. I de mindre kommunerna förekom det endast undantagsvis att partierna utvecklade lokala handlingsprogram.

Mot slutet av 1970-talet hade situationen helt förändrats. Partierna hade i omkring 95 procent av kommunerna formulerat kommunala handlingsprogram. Kommunalpolitikens förändrade förutsättningar i de nya storkommunerna fick återverkningar bland väljarna. Även om det 1979 inte var mer än en tredjedel av väljarna som kunde nämna någon speciell kommunal valfråga, hade andelen ändå ökat mycket starkt sedan 1966, då endast sex procent hade lagt märke till någon valfråga. Även kunskapen om det politiska majoritetsläget i kommunen hade ökat, från cirka 60 till 80 procent 1979. Personkännedomen hade för den skull inte minskat; andelen som kunde nämna någon kandidat på listorna i kommunfullmäktigevalet steg från 64 till 73 procent. Denna personkännedom hade emellertid blivit alltmer indirekt, förmedlad inte minst av massmedierna. Den direkta, personliga bekantskapen med någon kommunalt förtroendevald var mer utbredd i de gamla småkommunerna. Andelen väljare med personlig bekantskap med någon kommunalpolitiker minskade mellan 1966 och 1979 från 57 till 48 procent. Allmänhetens kännedom om vilka personer som står på partiernas listor vid valen har också tenderat att minska, trots införandet av personval.

Ökad information

I jämförelse med 1960-talet och tidigare förhållanden har dagens väljare tillgång till mer information om den egna kommunen. Kommunerna bedriver i större utsträckning egen informationsverksamhet, exempelvis i form av tidningar, informationsblad och webbplatser.

Lokaltidningarna skriver mer om kommunalpolitik. Lokalradion och de regionala televisionsprogrammen har stärkt bevakningen av kommunalpolitiken. I valrörelserna är viktiga informationskällor dels lokalpressens nyhetsbevakning, dels radions och televisionens speciella valprogram.

Den ökade informationstillgången har emellertid inte lett till att skillnaderna mellan kommunerna utjämnats. Massmediernas lokalpolitiska bevakning, liksom kommunernas egen informationsverksamhet, är

framför allt koncentrerad till de större kommunerna. Flera av Stockholms förortskommuner ligger också i medieskugga.

Livaktigare kommunalval

Undersökningarna av de kommunala valrörelserna har lett fram till en relativt positiv slutsats. Förutsättningarna för rationella partival, grundstenen i den representativa demokratin, har starkt förbättrats. De partipolitiska alternativen framträder klarare i kommunalpolitiken. Informationen om partiernas lokala program har ökat.

Demokratin i kommunerna har förskjutits från den direktdemokratiska till den representativa modellen. Politiken på lokalnivå har blivit mer och mer lik politiken på riksnivå.

Det glömda valet

Slutsatserna hittills avser kommunfullmäktigevalen. Valen till landstingen har inte analyserats lika ingående, men tillgängliga uppgifter pekar mot betydligt mer negativa slutsatser.

I en intervjuundersökning 1988 fann Forskningsgruppen för samhälls- och informationsstudier, FSI, att väljarnas engagemang i landstingsvalen var lägre än i kommunalvalen och, framför allt, lägre än i riksdagsvalet. Väljarna ansåg sig i landstingsvalen ha en mindre klar bild av hur de olika partierna ställde sig i viktiga frågor. Det var också färre som ansåg det vara väsentligt vilket av blocken som fick flest röster. Kunskaperna om partiskiljande frågor var också sämre.

Samma undersökning kunde också visa att förutsättningarna för ett rationellt partival på viktiga områden inte var uppfyllda i landstingsvalen. Intervjuer i samband med landstingsvalet i Stockholms län 1988 kunde exempelvis dokumentera att var tredje moderatväljare ville satsa på lokala vårdcentraler och röstade på moderaterna i tron att partiet också drev denna linje, trots att partiets inställning i själva verket var den motsatta. På motsvarande sätt röstade en dryg tredjedel av de socialdemokratiska väljarna under den felaktiga föreställningen att det socialdemokratiska partiet ville bygga ut den slutna sjukhusvården. Stora väljargrupper hade således grundläggande missuppfattningar om partiernas landstingspolitiska ställningstaganden.

Partipolitiseringen i landstingen har varit mindre framträdande än i rikspolitiken och i många kommuner. Landstingsvalet är också det av de tre samtidiga valen som ägnas minst utrymme i massmediernas valrö-

relsebevakning. Väljarnas informationstillgång är därmed starkt begränsad. Landstingsvalet har med betydande rätt kallats det glömda valet.

Valresultat

Lokala röstvariationer

Sveriges politiska geografi uppvisar fortfarande betydande variationer. De sociala skillnaderna mellan partiernas väljare har, trots de senaste årtiondenas tendenser till försvagad klassröstning, fortfarande ett starkt genomslag i partiernas röstvariationer. Stödet för moderata samlingspartiet varierade i valet 2002 från 67 procent i en välbeställd kommun som Vellinge till några få procent i norrlandskommuner som Arjeplog, Vilhelmina och Jokkmokk. Centerpartiets starkaste kommuner ligger i glesbygden; i Säffle fick centern 52 procent och i ytterligare några landsbygdskommuner över 30 procent. I storstadsområdena samlade centern emellertid bara någon enstaka procent av rösterna. Socialdemokraterna fick över hälften av rösterna i 26 kommuner 2002. Partiets starkaste kommuner var bruksorter som Emmaboda, Karlskoga, Munkfors och Hagfors samt norrbottenskommunerna Överkalix, Arvidsjaur och Piteå. Socialdemokraternas svagaste kommuner är i gengäld de orter där moderaterna har sina starkaste fästen; andelen socialdemokrater i Danderyd var bara 10 procent.

Röstdifferenser

Sedan den gemensamma valdagens införande 1970 har skillnaderna mellan partiernas röstetal i riksdagsval och lokalval varit små men ökande. Huvudintrycket av valresultaten är att partierna i stort sett får samma andel i riksdagsvalet, landstingsvalet och kommunvalet (tabell 6.1). En närmare granskning visar emellertid att skillnaderna ibland kan bli mer påtagliga. Socialdemokraterna fick exempelvis 1,9 procentenheter fler röster i landstingsvalet 1994 än i kommunvalet samma år. År 2002 låg folkpartiets röstandel i riksdagsvalet 1,9 procentenheter högre än i kommunvalet, medan moderaterna vid detta val gick sämre i riksdagsvalet än i kommunalvalet.

Valstatistiken visar att det inte finns något parti som systematiskt fått högre eller lägre röstandel i den ena eller andra typen av val. Moderata

samlingspartiet har i vissa val fått något starkare stöd i riksdagsvalen än i landstings- och kommunvalen, men i några val har förhållandet varit det omvända. Centern under senare val gått starkare på lokal nivå än i riksdagsvalet. Socialdemokraterna har under senare val tvärtom haft sämre resultat i kommunalvalen än i riksdagsvalen, men detta fenomen fanns inte på 1970-talet.

Det finns tre möjliga förklaringar till att ett partis röstandel skiljer sig mellan de tre samtidiga valen. För det första finns det vissa skillnader mellan valmanskåren i de tre valen. För det andra kan valdeltagandet skilja sig åt. För det tredje kan väljarna genom röstsplittring stödja olika partier.

Den skillnad i valmanskårens sammansättning som uppkommer till följd av utlandssvenskarnas rösträtt i riksdagsvalen är av så ringa omfattning att den här kan lämnas åsido. Av större betydelse är däremot invandrarnas rätt att delta i kommun- och landstingsval. Invandrarnas röstningsbeteende har visserligen analyserats genom några intervjuundersökningar, men kunskapen är ändå ofullständig. Eftersom invandrare främst arbetar i industri- och serviceyrken har det funnits anledning att förmoda att socialdemokraterna och vänsterpartiet totalt sett gynnats av invandrarnas rösträtt. Olikheterna mellan olika nationaliteter är emellertid betydande och svårigheterna att generalisera följaktligen stora.

En annan möjlig förklaring till differenserna mellan riksdags-, landstings- och kommunvalen skulle kunna vara olikheter i benägenheten att utnyttja sin rösträtt. Som tidigare visats i detta kapitel är deltagandet i de tre valen i praktiken identiskt. Differentierat valdeltagande kan därför avskrivas som förklaring till att ett parti kan få olika andel röster.

Röstsplittring

Den viktigaste förklaringen till röstdifferenserna mellan de samtidiga valen är att ett ökande antal väljare splittrar sina röster mellan olika partier. Andelen av de röstande som valt skilda partier i riksdagsvalet och kommunvalet ökade mellan 1970 och 2002 från 6 till 26 procent. Under samma period ökade andelen väljare med skiljaktiga partival i riksdags- och landstingsvalen från 4 till 21 procent. Uppgifterna baseras på intervjuundersökningar efter valen.

På 1970-talet förekom röstsplittring mestadels inom det borgerliga blocket. Under 1980-talet ökade röstsplittringen framför allt mellan å ena sidan de fem gamla partierna och å andra sidan de nya småpartierna.

Den tilltagande röstsplittringen beror på en kombination av rikspoli-

tiska och lokalpolitiska faktorer. Röstsplittringen är särskilt utbredd bland väljare med svag partiidentifikation och starkt intresse för politik. Beslutet att rösta på olika partier sammanhänger nära med partibyte. Röstsplittringen är uttryck för den allmänt ökade rörligheten i väljarkåren. Röstsplittringen betingas av en ökad beredskap att separera det lokalpolitiska ställningstagandet från de rikspolitiska sympatierna. Farhågorna att den gemensamma valdagen skulle medföra kommunalpolitikens försvinnande under rikspolitikens tyngd har i detta avseende inte alls besannats.

I en avhandling om 1988 års kommunala val fann Anders Håkansson att den rikspolitiska valvinden bestämde huvuddelen av de lokala röstförändringarna. De lokalpolitiska faktorernas relativa betydelse syntes dock ha ökat. I vissa fall visade sig partiernas lokalpolitiska agerande ha stark påverkan på det kommunala valresultatet.

Röstsplittring kan i vissa kommuner innebära att ett parti får mycket olika stöd i de samtidiga valen. Ett exempel är Fagersta kommun, där vänsterpartiet år 2002 nådde 13,7 procent i riksdagsvalet, men hela 53,9 procent i kommunalvalet.

Småpartier

Väljarnas tilltagande rörlighet och skepsis har framför allt gått ut över de gamla partierna. I valet 1970 röstade 98 procent av väljarna på något av de fem partier, vilka sedan allmänna rösträttens införande dominerat svensk politik. I början av 1990-talet hade denna andel minskat till strax över 80 procent. Under 1980- och 1990-talen växte stödet för nya partier som miljöpartiet och ny demokrati. Väljarkårens rörlighet har successivt ökat.

På kommunal nivå finns ett ökande antal partier av lokal karaktär. Valstatistiken visar att andelen övriga partier i kommunvalen ökat till över fem procent (tabell 6.1). Vid valet 2002 tog småpartier mandat i 155, dvs. 53 procent av landets kommuner. Några av dessa småpartier har rikspolitiska ambitioner, men det överväldigande flertalet har rent lokal karaktär. I jämna lägen kan lokala partier få en utslagsgivande position. Ett uppmärksammat exempel var Stockholmspartiet 1979. Vid valet 1985 fick Skånepartiet 7 procent i Malmö, men partiet gick senare tillbaka.

Även i landstingsvalen har andelen småpartier ökat. Efter valet 2002 hade sju landsting också representation av partier utöver riksdagspartierna. Det handlade framför allt om sjukvårdspartier.

Blankröstning

Ett annat tecken på missnöje med de gamla etablerade partierna är det ökande antalet väljare som deltar i valen, men som röstar med blank valsedel. Under de senaste årtiondena har den sammanlagda andelen blankröster i riksdagsvalet flerdubblats. I kommun- och landstingsvalen ligger andelen blanka och ogiltiga röster kring två procent.

Mandaten fördelas

Den representativa demokratin innebär att väljarna i fria val utser sina politiska företrädare. Sätten att välja representanter är flertaliga. En enkel metod är att väljarna i en territoriellt avgränsad valkrets genom omröstning utser sitt ombud till den politiska församlingen. Ett sådant system med majoritetsvalsystem i enmansvalkretsar förekommer ännu i dag i åtskilliga länder och används exempelvis vid valen till det engelska underhuset.

Med uppkomsten av ett modernt partisystem vid seklets början blev en annan valmetod vanlig, nämligen proportionella val. I Sverige övergavs majoritetsvalsystemet i samband med rösträttsreformen 1907–1909. Den proportionella valmetoden har successivt fått ökad tillämpning även inom kommunerna.

Utgångspunkten för varje valsystem är problemet att fördela ett visst antal politiska förtroendeuppdrag, mandat, med ledning av väljarnas preferenser. Ett proportionellt valsystem är uppbyggt i fyra steg. För det första gäller det att bestämma fullmäktigeförsamlingens storlek, dvs. totala antalet mandat. För det andra fördelas mandaten territoriellt, på valkretsar. För det tredje fördelas mandaten inom varje valkrets på partier. För det fjärde fastställs inom respektive parti vilka personer som skall utses. I figur 6.1 jämförs de valsystem som används vid de tre samtidiga valen.

Antal mandat

Det är fullmäktige själv som bestämmer hur många mandat som fullmäktige skall ha. Antalet ledamöter i fullmäktige måste dock vara udda (för att förhindra dödlägen) och uppgå till vissa minimiantal. Inget hindrar fullmäktige att välja ett större antal. I praktiken varierar antalet ledamöter i landstingsfullmäktige mellan 45 (Landstinget Kronoberg) och

Figur 6.1 Valsystem

	Riksdagen	*Landstings-fullmäktige*	*Kommun-fullmäktige*
Antal mandat	349	45–149	31–101
Antal utjämningsmandat	39	1/10	–
Spärrgräns	4 %	3 %	–
Antal valkretsar	29	3–14	0–6
Mandatfördelnings-metod	Jämkad uddatal	Jämkad uddatal	Jämkad uddatal

149 (Stockholms läns landsting, Skåne och Västra Götaland). Flera småkommuner har minimiantalet fullmäktigeledamöter, 31, medan Stockholms stadsfullmäktige har 101 ledamöter.

Valkretsar

För riksdagsval är landet indelat i 29 valkretsar. Även landsting och större kommuner indelas i valkretsar. De närmare bestämmelserna finns i vallagen.

Vid valen till landstingsfullmäktige är alla landsting indelade i valkretsar. Hur gränserna skall dras bestäms av landstinget, men för att vinna bindande kraft skall valkretsindelningen prövas och fastställas av länsstyrelsen. Nio tiondelar av mandaten är fasta valkretsmandat. Återstående mandat är utjämningsmandat. I detta avseende liknar landstingens valsystem det som tillämpas vid valen till riksdagen.

För val av kommunfullmäktige måste kommunen indelas i valkretsar om kommunen har fler än 24 000 röstberättigade eller om fullmäktige har minst 51 ledamöter. Om antalet röstberättigade invånare överstiger 6 000 får kommunen indelas i valkretsar. Valkretsindelningen beslutas av fullmäktige och fastställs av länsstyrelsen. I en kommun som är indelad i många och små valkretsar får småpartier svårare att ta mandat.

Mandatfördelning

I Sverige används samma system för mandatfördelning i valen till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. Denna s.k. jämkade uddatalsmetod innebär att mandaten i en valkrets fördelas med ledning av jämförelsetal som beräknas på grundval av antal röster som partierna fått. Jämförelsetalen får man fram genom att dividera varje

partis röstetal med först 1,4 och sedan 3, 5, 7 osv. Att den första divisorn satts till 1,4 och inte till 1,0 (man säger att divisorn jämkats till 1,4) ger effekten att små partier får svårare att ta sitt första mandat.

För att kompensera denna effekt har man i riksdagsvalen infört ett system med utjämningsmandat, vilkas syfte är att se till att mandatfördelningen i hela riket så nära som möjligt överensstämmer med partiernas röstandelar i valmanskåren. Utjämningsmandat finns i landstingsvalen, men inte i kommunvalen.

Genom den exakta proportionalitet som utjämningsmandaten åstadkommer kan små partier ta enstaka mandat. För att förhindra partisplittring har riksdagsvalen en spärrgräns på fyra procent. I landstingsvalen finns motsvarande tröskel, även om gränsen här satts något lägre. Endast parti som fått minst tre procent av rösterna i hela landstinget är berättigat att delta i fördelningen av mandaten i landstingsfullmäktige.

Särskilt i valkretsar med få mandat missgynnas småpartier. Den bristande proportionaliteten i valkretsindelade kommuner har länge varit omstritt bland de politiska partierna och en utredning 2004 lyckades inte nå enighet. De små partierna ville ändra systemet för att underlätta för små partier medan de stora partierna, socialdemokraterna och moderaterna, slog vakt om de rådande reglerna, som gynnar stora partier.

Personval

Valsedlarna vid valen till de tre samtidiga valen har likartat utseende (gul för riksdagsval, blå för landstingsval, vit för kommunalval). Den tidigare valmetoden gav jämförelsevis litet utrymme för personval. Den ordningsföljd mellan kandidaterna som partierna fastställde vid sina interna nomineringar avgjorde nästan alltid vem som invaldes i fullmäktige.

Sverige har numera fått ett ökat personvalsinslag. Vid valet 1994 genomfördes ett försök med personval i sju kommuner; systemet prövades även i Europavalet 1995. Med 1998 års val infördes personval i alla tre valen.

Väljarna har möjlighet att kryssa för en kandidat, som därmed placeras först listan. Den kandidat som får flest personröster får det första mandatet, den med näst flest det andra och så vidare. För att inte valet skall avgöras av en liten minoritet sätts en spärr. Kravet för att bli invald på personligt röstetal är att kandidaten har fått ett antal personröster som motsvarar minst åtta procent av partiets röster i valkretsen i riksdagsvalet. Vid val till landstings- och kommunfullmäktige gäller att an-

talet personröster måste vara minst fem procent av partiets röster i valkretsen, dock lägst 100 för landstingsval och lägst 50 för val till kommunfullmäktige.

Andelen personröster i riksdagsvalet 2002 var 26,0 procent och i landstingsvalet 25,2 procent. I kommunfullmäktigevalet var det något fler, 31,4 procent, som utnyttjade möjligheten att kryssa för en kandidat. Jämfört med valet 1998 minskade andelen som personröstade år 2002 med ett par procentenheter. Skillnaden i personval mellan kommunerna var betydande. I Övertorneå var andelen personröster 68 procent och i Stockholms stad 20 procent.

Majoritetsläge

Ända fram till slutet av 1980-talet förmådde valsystemet i de flesta fall skapa tydliga majoriteter i landstingen. Valet 1988 innebar emellertid en ny situation. Framgångarna för miljöpartiet ledde till att partiet fick utslagsposition i flera landsting. I nio landsting var majoritetsläget oklart. Det proportionella valsättet och den partipolitiska fragmenteringen medförde ökade svårigheter att bilda majoritet med de gamla politiska blocken som grund. Småpartierna hade på allvar gjort sitt inträde i landstingspolitiken.

Landstingens politiska profil kan skilja sig mycket starkt. En del landsting har haft en mer eller mindre permanent socialdemokratisk majoritet. Bland landstingen som länge haft vänstermajoritet märks Norrbottens län, Jämtlands län, Västernorrlands län, Gävleborgs län, Västmanlands län, Örebro län, Blekinge län och Södermanlands län. Några av dessa har dock numera blivit mer instabila, särskilt där lokala sjukvårdspartier fått mandat i landstingsfullmäktige. En andra grupp utgörs av landsting där de borgerliga partierna i val efter val får majoritet. Särskilt fyra landsting har denna borgerliga prägel: Jönköpings län, Kristianstads län, Hallands län och Skaraborgs län. En tredje, och växande, grupp av landsting har haft skiftande majoritetsförhållanden.

Utvecklingen på kommunal nivå har varit parallell med de politiska förändringarna inom landstingen. I början av 1970-talet hände det som regel att något av de två traditionella politiska blocken fick majoritet. Sedan dess har det politiska landskapet fragmenterats. Efter valet 1988 saknade nästan var fjärde kommun klara majoritetsförhållanden. Miljöpartiet fick en utslagsgivande position i flera kommuner.

Efter valet 2002 bildades över 80 olika kombinationer och varianter

av majoritetetsstyrelse i kommunerna. Ett fyrtiotal kommuner styrdes av breda koalitioner bestående av fem eller flera partier. I ett knappt sextiotal kommuner förekom samarbete över den traditionella blockgränsen. Ungefär hälften av kommunerna hade blockstyrelser, med antingen en borgerlig majoritet eller en majoritet av socialdemokrater, eventuellt i samarbete med vänsterpartiet.

Folkomröstningar

Sedan stämman 1952 definitivt avskaffats som kommunens högsta beslutsorgan är folkomröstningar det viktigaste direktdemokratiska elementet i den kommunala demokratin. Debatten om kommunala folkomröstningar har varit livlig, men denna form för medborgerligt direktinflytande har normalt föga betydelse i den kommunala beslutsprocessen. Folkomröstningar används endast i undantagsfall och i speciella frågor.

Kommunallagen stadgar att fullmäktige som ett led i beredningen av ett ärende får inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Kommunala folkomröstningar är endast rådgivande. Det slutliga avgörandet ligger hos fullmäktige.

Sedan 1970-talets slut har det hållits cirka tre kommunala omröstningar om året. Ungefär hälften gällde indelningsärenden. De övriga handlade bland annat om vägsträckningar, byggnadsfrågor och skolans organisation. I de flesta fallen låg valdeltagandet mellan 60 och 80 procent.

Frågan om lokala folkomröstningar har varit politiskt kontroversiell. De borgerliga partierna och miljöpartiet har varit mer positiva till att utvidga användningen av folkomröstningar. Socialdemokraterna har ställt sig mer kritiska och ansett att folkomröstningar bör vara en undantagsmetod. Om man skulle gå längre och införa beslutande folkomröstningar eller folkinitiativ, ansåg den socialdemokratiska regeringen vid kommunallagens tillkomst, att risken var stor för en urholkning av den representativa demokratin.

Frågan återkom 1993 i Lokaldemokratikommittén, som ville se en utökad användning av folkomröstningar. Riksdagen beslöt 1994 att ändra kommunallagen så att fem procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting får väcka förslag om att hålla rådgivande folkomröstning i en viss fråga (folkinitiativ). Syftet var att öka medborgarnas in-

tresse och engagemang i olika samhällsfrågor. Det är dock slutligen fullmäktige som bestämmer huruvida folkomröstningen skall genomföras och hur frågan i så fall skall formuleras. I de flesta fallen har fullmäktige avvisat initiativ om folkomröstning. Efter tio år hade endast fem folkomröstningar tillkommit efter beviljade folkinitiativ.

Den ringa praktiska betydelsen har lett till en debatt kring de kommunala folkomröstningarnas framtid. Ett förslag är att göra folkomröstningar obligatoriska efter ett folkinitiativ. Det skulle då krävas att fler medborgare ställer sig bakom kravet, en höjning av tröskeln från fem till tio procent har föreslagits. Frågan ligger nu hos Grundlagsutredningen, som väntas komma med förslag år 2008.

Referenser

Det kommunala sambandet. Författningsfrågan och det kommunala sambandet undersöks av von Sydow 1989.

Rösträtt och valdeltagande. Om det första invandrarvalet, se Hammar 1979. Invandrarnas valdeltagande diskuteras i Hammar 1988. Se även Integrationsverkets rapporter. Variationerna i lokalt valdeltagande utreds av Hoffman-Martinot 1992.

Politiska partier. De lokala partiorganisationerna undersöks av Gidlund & Gidlund 1981. Uppgifter om partistöd ges i SOU 1991:80 och SOU 2004:22. Förtroendemannautredningens slutsatser om partierna i SOU 1989:108, s. 36, 116–117.

Valrörelser. Valrörelserna och den representativa demokratin utvärderas i SOU 1987:6, cit. s. 98. Citat från Holmberg 1984, s. 235. Förändringarna i den kommunala demokratin dokumenteras av Strömberg & Westerståhl 1983, Brantgärde, Alfredsson & Sjölin 1981 och SOU 1987:6 och SOU 2000:1.

Valresultat. Data från SOS Allmänna valen. Röstsplittringen analyseras av Särlvik & Petersson 1976, Johansson 1987 och Holmberg & Oscarsson 2004. Kommunalvalen undersöks av Håkansson 1992 samt Bäck & Håkansson 1994. Jfr även Bjurulf 1993.

Mandaten fördelas. Bestämmelserna ges i kommunallagen och vallagen. Personval diskuterades i SOU 1977:94 och SOU 1993:21. Utredning om kommunal valkretsindelning i SOU 2004:111.

Majoritetsläge. Uppgifterna om mandatfördelningen i landsting och kommuner är hämtade från SCB Allmänna valen. Aktuella majoritetsförhållanden beskrivs i SKL-rapporten Valet 2002. Koalitionsbildningar i kommunalpolitiken undersöks av Bäck 2003.

Folkomröstningar. Se SOU 1990:24, SOU 2001:89 och Wallin 1997.

7 Politiker

Att vara förtroendevald

Begreppet förtroendevald ges i kommunallagen en precis definition. Med förtroendevald avses ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare. Avgränsningen har betydelse för exempelvis valbarhet, regler om uppdragets upphörande, rätt att delta i den kommunala beslutsprocessen och ekonomiska förmåner.

Förtroendeuppdraget är alltså här knutet till den kommunala organisationen i snäv mening. Utanför definitionen faller uppdrag i bolag, stiftelser och andra organ, även om dessa ägs av kommunen eller landstinget. Inte heller ledamöter som kommuner och landsting väljer till statliga organ räknas som förtroendevalda i lagens mening. Kretsen av kommunalpolitiker och landstingspolitiker kan alltså vara vidare än gruppen förtroendevalda i strikt juridisk mening.

Det finns inget i kommunallagen som kräver den valdes samtycke för att utses till förtroendeuppdrag. Varje medborgare har en grundläggande skyldighet att åta sig uppdrag i kommunen och landstinget. Lagen ger dock en möjlighet att avgå under mandatperioden.

Valbarhet

I riksdagsvalen är numera envar som är röstberättigad också valbar till riksdagen. Vid kommun- och landstingsvalen finns emellertid en inskränkning i valbarheten. Den som är anställd för att ha den ledande ställningen bland personalen, som exempelvis kommundirektör, kansli-

chef eller landstingsdirektör, är inte valbar till fullmäktige. Valbarhetshindret avser att markera principen om förvaltningens opartiskhet.

Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden. Även här är tanken att förhindra dubbelroller. En skoldirektör får exempelvis inte sitta i utbildningsnämnden.

Mandattid

Fullmäktiges ledamöter väljs från 1994 för fyra år räknat från och med den 1 november valåret. I Stockholms stad räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret.

Kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen väljs från 1994 på fyra år. Den nyvalda styrelsen skall ta över senast den 1 januari året efter valåret. Fullmäktige har dock möjlighet att genomföra ett snabbare maktskifte genom att bestämma att styrelsens mandattid skall räknas från och med det sammanträde då valet förrättas.

Mandattiden i övriga nämnder bestäms av fullmäktige.

Ersättning

I äldre tider togs det för givet att de förtroendevalda skulle sköta sina uppdrag utan någon som helst ersättning. Först 1923 infördes regler som medgav en viss blygsam kompensation för resor och uppehälle i samband med uppdraget. Särskilt arbetstyngda politiker kunde då också få visst arvode.

Uppmjukningen av reglerna återspeglar kommunernas demokratisering. Före den allmänna och lika rösträtten hade de välbeställda ensamma styrt kommunen. I lagförslaget 1923 konstaterades att när förtroendeställningen förlorar sin exklusiva karaktär, mister den jämväl mycket av sin lockelse för de ekonomiskt välsituerade, som förut suttit inne med makten. Även inom den klass eller de partier dessa tillhör har därför uppdragen ofta skjutits över på de ekonomiskt svagare.

Med de allt mer omfattande kommunala uppdragen blev bristen på ekonomisk ersättning ett reellt hinder för åtskilliga medborgare. Svårigheten att rekrytera nya kommunalpolitiker gjorde ersättningsfrågan än mer akut.

Det skulle dröja ända till 1983 innan kommuner och landsting tilläts att betala ut ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Ändå hade 1986 mer än hälften av kommunerna avstått från att utnyttja möjligheten.

Danmark, Finland och Norge hade då redan infört regler som innebär en skyldighet att ersätta de förtroendevalda. Sverige lagfäste motsvarande princip 1992.

Numera har förtroendevalda rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst och de sociala förmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Fullmäktige kan också besluta om ersättning för resekostnader och andra utgifter i samband med uppdraget, arvode, pension samt andra ekonomiska förmåner.

Att förlora sitt uppdrag

Den som valts till ett förtroendeuppdrag kan förlora sitt uppdrag på tre olika sätt.

Om någon inte längre är valbar, t.ex. genom att flytta från kommunen, upphör också uppdraget genast.

En förtroendevald som vill avgå skall befrias från uppdraget, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Den som valts till ett uppdrag kan i vissa fall entledigas. Huvudtanken i den representativa demokratin är annars att endast väljaren i ett kommande val kan befria en representant från dennes uppdrag. Många länders grundlagar innehåller bestämmelser som skall skydda de valda politikerna mot otillbörliga försök att avsätta dem. Den svenska regeringsformen medger att en riksdagsledamot kan skiljas från sitt uppdrag endast om denne genom brott har visat sig uppenbarligen olämplig för uppdraget. Ett sådant beslut kan bara fattas av domstol. Motsvarande bestämmelse saknas för ledamöter i kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.

Däremot innehåller kommunallagen regler för hur ledamöter i styrelser och nämnder kan avsättas. Fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige om den förtroendevalde antingen har vägrats ansvarsfrihet eller dömts för grövre brott. Bestämmelsen är i första hand avsedd att vara förebyggande och att skapa en yttersta garanti för att en förtroendevald skall kunna förmås avgå i de fall då det är uppenbart påkallat.

Kommunalpolitikerna

Efter valet 2002 fanns det 66 000 förtroendeuppdrag i kommunerna. Antalet förtroendevalda politiker uppgick till 42 200. Varje kommunal-

politiker har alltså i genomsnitt 1,5 uppdrag. I landstingen delade 4 600 politiker på 7 100 uppdrag. Det rör sig delvis om samma personer, eftersom cirka 60 procent av landstingspolitikerna också har något kommunalt uppdrag.

Två huvudfaktorer bestämmer hur antalet förtroendeuppdrag utvecklats över tid. Antalet fullmäktigeledamöter har framför allt betingats av kommunsammanslagningarna. Antalet övriga uppdrag påverkas numera främst av förändringar i kommunernas nämndorganisation.

Antalet kommunfullmäktigeledamöter var i slutet av 1940-talet cirka 40 000. Vågen av kommunsammanslagningar medförde att många fick lämna sina kommunala uppdrag. Visserligen ökade genomsnittsstorleken något på fullmäktigeförsamlingarna, men denna effekt kunde inte på långt när kompensera antalet försvunna fullmäktigeplatser. Efter 1973 års val var antalet fullmäktigeledamöter nere i cirka 13 000. Ledamotsantalet har sedan dess i stort legat kvar på denna nivå .

Systemet med ersättare (i tidigare terminologi kallade suppleanter) till fullmäktiges ledamöter infördes vid 1970 års val. Ersättare utses i samband med valet av ordinarie ledamöter. Under 1970-talet fluktuerade antalet ersättare till följd av att reglerna flera gånger ändrades. Från 1979 blev det obligatoriskt med ersättare. Antalet ersättare utgör ungefär hälften av antalet ordinarie ledamöter. Sammanlagda antalet personer som väljs till kommunfullmäktige är därmed drygt 20 000.

Till fullmäktige skall också läggas uppdragen i kommunstyrelse och övriga nämnder. Under 1970- och 1980-talen skedde en viss måttlig uppgång. Nya facknämnder tillkom under 1970-talets expansionsperiod. Även 1980-talets försök med lokala kommundelsnämnder ökade antalet uppdrag. Den friare nämndorganisationen 1992 innebar emellertid en vändpunkt. Många nämnder lades ner eller slogs samman. Antalet förtroendeuppdrag minskade därmed.

Den sammanlagda bilden av fullmäktige- och nämnduppdrag visar att de senaste decennierna kan indelas i tre distinkta perioder. Kommunsammanläggningarna innebar en genomgripande omvandling. Antalet förtroendeuppdrag mer än halverades under en tioårsperiod. En viss stabilisering och återhämtning skedde under slutet av 1970-talet och under 1980-talet. Under 1990-talet minskade antalet kommunalpolitiker på nytt.

Rekrytering

Orsakerna till att medborgare åtar sig kommunala uppdrag och lämnar kommunala uppdrag har undersökts relativt noggrant, bland annat av kommunaldemokratiska forskningsgruppen i slutet av 1970-talet och Förtroendeuppdragsutredningen i slutet av 1980-talet.

Hur stor är beredskapen bland allmänheten att ta på sig kommunala förtroendeuppdrag? Intervjuundersökningar har visat att omkring 15 procent skulle tacka ja om man erbjöds att bli ledamot i fullmäktige eller någon kommunal nämnd eller styrelse. Resterande 85 procent tackar nej eller är tveksamma. Några större förändringar i uppdragsbenägenheten tycks av tillgängliga undersökningar inte ha ägt rum.

Villigheten att engagera sig i kommunen varierar en del mellan olika grupper. Särskilt bland högutbildade och höginkomsttagare fanns en större beredvillighet att ställa sig till förfogande. Utbildning och inkomst är två faktorer som regelmässigt, både i Sverige och i andra länder, visat sig utgöra viktiga betingelser för politisk aktivitet. Uppdragsbenägenheten var också något högre bland män än bland kvinnor.

Till dem som inte var beredda att åta sig uppdrag ställdes en fråga om vilka särskilda skäl de hade. Bristande intresse och bristande kunskap dominerade bland svaren. Undersökningarna har visat att det ägt rum en viss förskjutning i motivens relativa betydelse. Skälet bristande intresse har blivit vanligare, bristande kunskap ovanligare. Slutsatsen är att bristen på engagemang, inte främlingskänsla visavi politiken som sådan, utgör den viktigaste grunden till rekryteringssvårigheterna.

Nominering

Vägen till det kommunala förtroendeuppdraget passerar tre huvudetapper. Det första steget, kvalificeringsfasen, består i att urskilja den krets av personer som står till förfogande för uppdrag. I nästa etapp, nomineringsfasen, spelar de politiska partierna den viktiga rollen att uppställa kandidater på valsedlarna. Den tredje fasen, valet, innebär att väljarna tar slutlig ställning. Personvalet har givit väljarna ett visst utrymme att påverka vem som blir invald i fullmäktige.

Den avgörande makten i den gallringsprocess som leder fram till slutliga invalet ligger i praktiken hos partierna. Partierna brukar i nomineringsprocessen se till att kandidatlistorna uppfyller olika krav. Strävan är att de nominerade kandidaterna skall vara representativa avseende exempelvis kön, ålder, yrke, invandrarbakgrund och kommundel.

Särskilt viktiga är de främsta platserna på valsedeln. Att placeras på valbar plats innebär att med stor sannolikhet bli invald till fullmäktige. Systemet med ersättare har emellertid medfört att gränsen mellan valbar och icke valbar plats blivit mer flytande. Nya kandidater blir ofta placerade på ersättarplats som en inskolning i kommunalpolitiken.

Social representativitet

Representativ demokrati behöver inte betyda social representativitet. Skillnaderna i politiskt engagemang mellan olika samhällsgrupper gör att det bland de politiskt aktiva finns en överrepresentation av personer med högre utbildning och högre inkomst. I alla demokratier har de valda församlingarna på både central och lokal nivå en, mer eller mindre, bristfällig social representativitet. De kommunala fullmäktigeförsamlingarna i Sverige utgör inget undantag. Den typiske kommunalpolitikern är en medelålders, offentliganställd, högutbildad man hemmahörande i medelklassen.

Även om direkt jämförbara undersökningar är sällsynta kan man ändå konstatera att politikerkårens sociala skevhet är mindre påfallande i Sverige (och de övriga nordiska länderna) än i många andra länder. De politiska partiernas folkrörelsekaraktär har bidragit till att bredda den sociala rekryteringsbasen. Det finns heller inga data som tyder på att representativiteten försämrats.

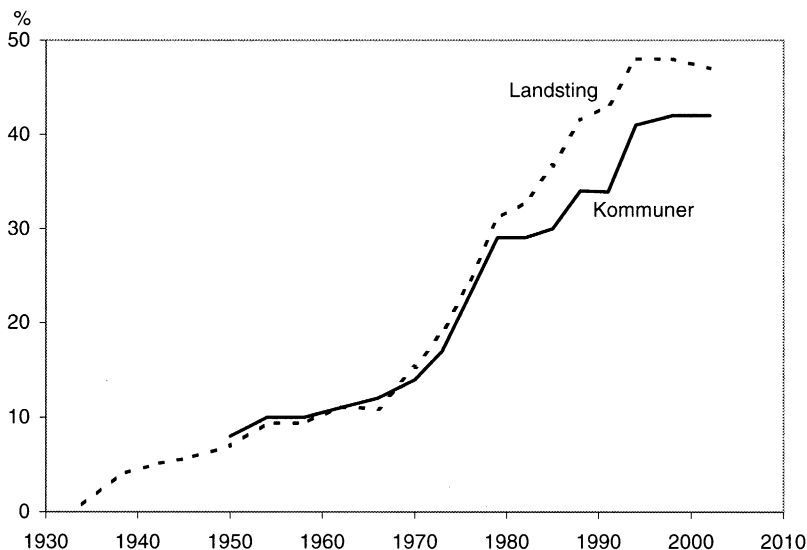
Under senare år har debatten om politisk underrepresentation framför allt handlat om fyra grupper: kvinnor, ungdomar, invandrare och privatanställda.

Kvinnor

De första kvinnorna fick rösträtt i kommunala val 1862. Det gällde dock endast ett mindre antal ensamstående, välbärgade kvinnor. Kvinnor var heller inte valbara. Gifta kvinnor var ännu inte juridiskt myndiga och kravet på hög inkomst utestängde ändå det stora flertalet. Först genom rösträttsreformen 1918–1921 blev kvinnor röstberättigade och valbara i både riksdagsval och lokala val.

Under lång tid var valdeltagandet lägre bland kvinnor än bland män. Det dröjde också länge innan mer än ett fåtal kvinnor blev invalda i de kommunala församlingarna. Först mot 1950-talet hade kvinnorna uppnått tioprocentsnivån i kommunfullmäktige och landsting (figur 7.1).

Figur 7.1 Andel kvinnor i fullmäktige



Under 1960-talet intensifierades debatten om kvinnornas underordnade ställning i politiken. Kraven på förstärkt kvinnorepresentation påverkade bland annat partiernas interna nomineringar. Valen under 1970-talet ledde till att den genomsnittliga kvinnoandelen i fullmäktigeförsamlingarna steg mot 30 procent. Kvinnoandelen ökade också till följd av att många män i början av 1970-talet lämnade kommunalpolitiken när indelningsreformerna reducerade antalet förtroendeuppdrag. Efter valet 2002 finns det 47 procent kvinnor i landstingsfullmäktige och 42 procent i kommunfullmäktige.

Även i de övriga nordiska länderna har kvinnorna blivit fler i lokalpolitiken. I andra länder har mansdominansen varit stor. Så sent som i slutet av 1980-talet hade franska, engelska och amerikanska kommunerna bara cirka fem procent kvinnliga fullmäktigeledamöter. Sedan dess har den politiska jämställdheten ökat, men i internationellt perspektiv ligger Sverige alltjämt relativt långt framme.

Genomsnittstalen döljer emellertid stora variationer. Kvinnorepresentationen är i allmänhet svagare i landsbygdskommuner, starkare i städer. Trots att kommunerna efter sammanslagningarna blivit befolkningsmässigt mer likartade finns det fortfarande sådana skillnader. Kvinnorna är bättre representerade i större kommuner än små. I större städer finns proportionellt sett flest kvinnliga fullmäktigeledamöter.

Faktorer som påverkat kvinnorepresentationen i gynnsam riktning är hög utbildning, hög förvärvsfrekvens samt välfärdssystem som föräldraledighet, barnomsorg och äldreomsorg. Kvinnoförbundens aktiva insatser har också haft effekt.

Inom kommunerna finns alltjämt betydande skillnader. Männen innehar vanligen de ledande posterna i partiernas och kommunernas beslutsorgan. Kvinnorna återfinns ofta längre ner i hierarkin. Uppdragen i de kommunala nämnderna återspeglar också tydliga könsskillnader. Kvinnorna är främst engagerade på sociala och kulturella områden. Trots vissa kvinnliga inbrytningar dominerar männen fortfarande i ekonomiska och tekniska nämnder. Kvinnligt ledarskap utövas framför allt i konsumentnämnder, kulturnämnder och socialnämnder. Störst andel manliga ordförande finns i byggnadsnämnder och räddningsnämnder.

Ungdomar

Åldersfördelningen bland kommunalpolitikerna skiljer sig åtskilligt från väljarkåren. De medelålders dominerar; genomsnittsåldern vid inträdet i fullmäktige är drygt 40 år. Ungdomar och pensionärer är underrepresenterade.

Endast sex procent av de kommunalt förtroendevalda 2003 var under 30 år. Den låga andelen ungdomar är visserligen inget nytt fenomen, men den skeva ålderssammansättningen har under senare tenderat att bli ännu mer markerad. Andelen kommunalpolitiker som är över 50 år har ökat.

Det finns tecken som givit anledning att tro att de unga vänder sig bort från politiken. De politiska ungdomsförbunden har exempelvis stora rekryteringsproblem. Bilden av ungdomarnas politiska ointresse är emellertid en myt. Flera undersökningar visar att de ungas engagemang och kunskap i aktuella samhällsfrågor är omfattande. Däremot väljer de ofta andra vägar än de traditionella politiska kanalerna för att framföra sina krav.

Invandrare

När utländska medborgare som varit bosatta i landet i minst tre år fick rätt att rösta i lokala val blev de också valbara till förtroendeuppdrag i kommuner och landsting. Invandrarna är dock starkt underrepresenterade i såväl fullmäktigeförsamlingar som nämnder. Mer än någon ensta-

ka invandrare återfinns vanligen endast i de speciella invandrarnämnder som inrättats i en del kommuner.

Vid valet 2002 invaldes 139 utländska medborgare i kommunernas fullmäktigeförsamlingar, vilket motsvarar omkring en procent av samtliga ledamöter. Det stora flertalet av de invandrare som valdes in är nordiska medborgare, nästan alla kommer från Europa. Vid landstingsvalen 2002 invaldes 17 utländska medborgare (vilket motsvarar en procent av samtliga ledamöter). Av dessa kommer tio från Norden.

Det förekommer relativt ofta att partierna nominerar utländska medborgare, men de placeras mycket sällan på valbar plats.

Privatanställda

Efter valet 2002 var 52 procent av de kommunalt förtroendevalda anställda i offentlig tjänst. Bland kommunalpolitikerna finns en överrepresentation av kommunalanställda. De offentliganställdas dominans i kommunalpolitiken är ett faktum som bestått under flera årtionden.

En omständighet som bidragit till att hindra egna företagare och flertalet privatanställda att engagera sig i kommunalpolitiken är att dessa grupper, till skillnad från de offentliganställda, saknar avtalsreglerad rätt till ledighet för offentliga uppdrag. Det var främst denna olikhet mellan privat och offentligt anställda som låg bakom beslutet att ålägga kommunerna att ersätta de förtroendevalda för förlorad arbetsinkomst.

Heltidspolitiker

Jämfört med förhållandena i de gamla småkommunerna har gruppen kommunalpolitiker förändrats i två viktiga avseenden. Politikerna har blivit färre och mer professionaliserade. Framväxten av en kår yrkespolitiker har på ett avgörande sätt omformat den politiska beslutsprocessen i kommuner och landsting.

Kommunsammanslagningarna skapade stora enheter som fick allt fler uppgifter. Personalen och byråkratin växte. Dessa svällande organisationer blev omöjliga att styra med den gamla typen av fritidspolitiker i ledningen. Fler och fler kommuner, inte bara de större städerna, skaffade sig politiker anställda på heltid eller deltid. Praktiskt taget alla kommuner har numera kommunalråd. De mindre landsbygdskommunerna brukar ha ett enda kommunalråd, medan de största kommunerna har fyra eller fler kommunalråd. I större kommuner finns vanligen kommunalråd som företräder både majoriteten och oppositionen. Det totala

antalet yrkespolitiker i kommunerna är ett knappt tusental, heltids- och deltidsanställda sammanräknade. I gruppen förtroendevalda är yrkespolitikerna därmed en liten minoritet; fritidspolitikerna utgör den helt överväldigande delen. I makthänseende har kommunalråden desto större betydelse.

Ordföranden i landstingsstyrelsen är regelmässigt ett heltidsanställt landstingsråd. Andra poster som brukar besättas av landstingsråd är förste vice ordförande i landstingsstyrelsen samt ordförande i sjukhusnämnden, hälso- och sjukvårdsdelegationen, sociala nämnden, omsorgsnämnden eller andra tunga nämnder.

Den politiska professionaliseringen tar sig också uttryck i förekomsten av politiska sekreterare. Kommuner och landsting har numera rätt att anställa biträden till de förtroendevalda. Avsikten är att avlasta de förtroendevalda uppgifter som dessa annars skulle sköta. Det kan gälla medverkan vid den politiska beredningen av ett ärende och hjälp med informationen till partigrupper och partiorgan. De politiska sekreterarna kan ses som ett komplement till det kommunala partistödet. Det har också dragits en tydligare gräns mellan politiska och opolitiska tjänstemän.

Politisk representativitet

Som tidigare påpekats finns det vissa klara brister när det gäller de förtroendevaldas sociala representativitet. Frågan om de valda politikerna är politiskt representativa är mer svårbesvarad, men statsvetenskapliga forskare har gjort försök att i siffror mäta graden av representativitet.

I dessa mätningar blir den politiska representationen i allt väsentligt en fråga om åsiktsöverensstämmelse. Den centrala tanken är att de valda, fullmäktigeförsamlingen, så troget som möjligt skall avspegla åsiktsfördelningen inom valmanskåren. Folkviljan förverkligas genom att de valda är åsiktsrepresentativa för sina väljare.

Undersökningarnas metod baseras på intervjuundersökningar. Såväl väljare som politiker inom ett urval kommuner får besvara frågor som mäter inställningen till den kommunala servicens omfattning och inriktning. Med ledning av åsiktsprofilerna hos väljare respektive valda avgörs graden av åsiktsöverensstämmelse och därmed politisk representativitet.

Slutsatserna är inte helt entydiga. Åsiktsöverensstämmelsen är givetvis inte helt perfekt, men representativiteten är i många avseenden hög. I de avseenden jämförelser är möjliga har det heller inte gått att konsta-

tera någon försämrad representativitet mellan 1960-talet och slutet av 1970-talet, trots att kommunerna blev större.

Det skall påpekas att undersökningsmetoden har en inbyggd begränsning. Metoden koncentreras helt på politiska frågor som förts upp på den offentliga dagordningen och gjorts till föremål för kommunala beslut. Denna del av politiken benämns i samhällsvetenskapligt språkbruk för maktens första dimension. Därmed förbises de frågor som inte politiserats. Maktens andra ansikte utgörs av frågor som genom icke-beslut hindrats att komma upp på den kommunalpolitiska dagordningen. Det är en allmän observation att majoritetens makt ofta utövas genom att minoritetens frågor inte tas upp till diskussion; majoriteten innehar problemformuleringsprivilegiet. I kommunalpolitiken skulle det inte minst vara ungdomarnas, invandrarnas och kvinnornas frågor som på detta sätt förbises. Ett viktigt begrepp inom kvinnorörelsen har också blivit synliggörande, opinionsbildning som går ut på att lyfta fram frågor som tidigare inte betraktats som politiska. Att påverka maktens andra dimension innebär att förändra politikens gränser.

Avhopp

Omsättningen av förtroendevalda är jämförelsevis stor. Omkring en tredjedel av fullmäktigeledamöterna avstår från att ställa upp i nästföljande val. Omsättningen av ledamöter i landstingsfullmäktige är ungefär lika betydande. Avgångsfrekvensen har tenderat att öka något.

Ett inte obetydligt antal ledamöter lämnar dessutom sina uppdrag under pågående mandatperiod. Avhoppen är vanligast i småpartierna miljöpartiet och vänsterpartiet. Flest avhopp finns i storstäder och bruksorter, medan stabiliteten är något större i landsbygds- och glesbygdskommuner. Avhoppen är också vanligare bland kvinnor än bland män. Undersökningar pekar på att avhoppen bland kvinnor och unga män vittnar om svårigheten att anpassa sig till en traditionell och mansdominerad politikerroll.

Intervjuer med avhoppade fullmäktigeledamöter, redovisade av Förtroendeupppdragsutredningen, visade att erfarenheterna av kommunalpolitiken varit blandade. De positiva sidorna är de kunskaper och erfarenheter som det politiska arbetet medfört. Ungefär hälften av avhopparna ansåg att det positiva utbytet uppvägde uppoffringarna.

När det gäller negativa erfarenheter dominerade bland männen brister eller missförhållanden i arbetet med att genomföra politiken, t.ex. trögheten i systemet, partibundenhet eller ohederlighet. För en stor del

av kvinnorna sammanhänger de negativa erfarenheterna med bristen på tid och ork; att man försummar barnen, känslan av att inte ha någon fritid utan att alla krafter går åt till att få arbete, hem och barn och politiken att gå ihop.

Ett annat område som förekommer bland de kvinnliga avhopparnas negativa erfarenheter, men som saknas bland männens kommentarer, har med sammanträdenas form och innehåll att göra. Exempel på kritiska synpunkter är att sammanträdena är tråkiga med långa eller onödiga inlägg. Kvinnorna anser också att de har svårt att göra sig hörda bland männen. De menar att mötena blir mindre formella om det finns fler kvinnor med och att kvinnor och män uppträder olika i kommunalpolitiken.

Politikerrollen

Politiskt ledarskap i en demokrati saknar förebilder. Varje parallell med andra områden av samhällslivet är ofullständig. Företagsledaren, idrottsledaren och den militäre ledaren arbetar under förutsättningar som endast delvis är relevanta i en representativ demokrati. Många århundradens samlade erfarenheter av politiskt ledarskap, exemplifierade av Machiavellis realpolitiska råd till en furste, utgick från fåtalsväldets styrelseordning och blev delvis inaktuella för ett sekel sedan. Med demokratins genombrott följde kravet på en ny typ av politiker.

Den engelske statsvetaren James Bryce formulerade vid seklets början demokratins ledarskapsproblem som ett dilemma. Den politiske ledaren i en demokrati måste uppfylla två olika krav. Ett är initiativkraft. Förmågan att gå före snarare än att följa efter, att se nästa steg och ha modet att ta det, utmärker ledaren. Det andra kravet är lyhördhet, förmågan att exakt uppfatta de krafter som styr människors sinnen och att urskilja vad de önskar och är beredda att stödja.

Den representativa demokratin utgör en avvägning mellan två krav, dels kollektivets handlingsförmåga, dels den enskilde medborgarens möjlighet att utöva makt över kollektivet. Demokratin kräver maktsamling och ledarskap, men också metoder för att folket skall kunna kontrollera denna politiska makt. Demokratins ledare måste ha kvaliteter som tillgodoser båda dessa krav. Initiativkraften befrämjar kollektivets samlade makt. Lyhördheten är en förutsättning för folkets inflytande över de politiska besluten.

Det är en missuppfattning att demokrati förutsätter absolut likhet i

makt. Det faktum att den politiska makten i alla samhällen ligger koncentrerad i ett fåtals händer har ibland lett till en resignerad inställning. Är demokrati möjlig om det endast är ett litet fåtal som i praktiken styr? Skillnaden mellan demokratier och icke-demokratier är emellertid inte förekomsten av en politisk maktelit utan möjligheten att byta ut denna elit. Det utmärkande för en demokrati är ansvarsutkrävande. Den representativa demokratin är en metod genom vilken folket kan granska och avsätta sina ledare.

Rolluppfattningar

Debatten om det demokratiska ledarskapets innebörd har visat att det finns olika uppfattningar om var tonvikten bör läggas. En del debattörer har sett politikernas initiativkraft som det väsentligaste elementet, andra har i stället velat betona lyhördheten.

I sin mest extrema form har denna åsiktsmotsättning tagit sig uttryck i två renodlade och åtskilda tankeriktningar. Debatten mellan dessa representationsdoktriner har pågått under flera hundra år. Enligt uppfattningen om det fria mandatet är det politikerns uppgift att driva sin egen uppfattning och att söka övertyga väljarna om det riktiga i denna. Doktrinen om det bundna mandatet innebär att representanten i stället skall företräda sina väljares åsikter så noggrant som möjligt.

Dessa renodlade uppfattningar förutsatte en äldre typ av valsystem med enmansvalkretsar, i vilka väljarna utsåg sin representant. Numera kommer representationsfrågan i ett delvis annat läge eftersom de politiska partierna fått så central roll i den representativa processen. Väljarna röstar numera, även i kommunalvalen, i första hand på parti, inte på person.

Det demokratiska ledarskapets dilemma kan ta sig mycket konkreta uttryck. I lyckliga fall överensstämmer den egna uppfattningen, väljarnas önskningar och partiets linje. Men hur skall en politiker ställa sig om olika hänsynstaganden befinner sig i konflikt? Skall den valde då följa den egna uppfattningen, väljarna eller partiet?

Vid intervjuundersökningar har kommunalpolitiker ställts inför denna situation. Svaren visar att det inte finns någon enstämmig uppfattning. Fullmäktigeledamöterna delar sig i tre ungefär lika stora grupper: de som i första hand skulle gå efter sin egen personliga uppfattning, de som prioriterade väljarmeningen och de som satte partilinjen främst. Partipolitiseringen av kommunalpolitiken under 1970-talet gjorde att partilinjens förespråkare blev något fler.

Synen på uppdraget som förtroendevald skiljer sig delvis mellan de politiska partierna; samma skillnad finns för övrigt även bland riksdagsledamöterna. Uppfattningen att partiets politik väger allra tyngst förekommer oftare bland socialdemokrater och vänsterpartister. Arbetarrörelsens tradition av kollektiv politisk handling slår här igenom. Bland de borgerliga partierna är synen på representationsrollen mer individualistisk. Partisammanhållningen vid omröstningar brukar dock vara hög över hela det politiska spektrat.

Undersökningen av fullmäktigeledamöterna har också visat att synen på representantuppdraget hade ett visst samband med det egna uppdragets längd. Ju längre politikerna hade suttit i fullmäktige, desto mer övertygade var de att deras egen uppfattning borde fälla utslaget. Lyhördheten för väljaruppfattningen var störst bland de nyvalda ledamöterna. Kvinnorna i kommunfullmäktige var också mer benägna än männen att sätta väljaropinionen främst.

Skiftande roller

De allmänna resonemangen om det politiska representantuppdragets natur utgår ofta från att politikerrollen är enhetlig. I själva verket finns det stora skillnader mellan de många olika situationer som den förtroendevalde kan befinna sig i.

Med den ökade partipolitiseringen i kommunerna följde en tydligare uppdelning mellan majoritet och opposition. Den äldre typen av kommunalpolitik, som var mer inriktad på samlingsstyre och därmed en jämnare maktfördelning mellan de förtroendevalda, har ersatts av förhållanden som mer liknar rikspolitiken. Möjligheterna till inflytande skiljer sig därmed fundamentalt mellan majoritetens och oppositionens politiker. Även om deras antal minskar finns det fortfarande åtskilliga kommuner med antingen stabilt borgerlig eller stabilt socialdemokratisk majoritet. Oppositionen befinner sig här i ständigt underläge. I ett ökande antal kommuner är majoritetsläget oklart eller instabilt. Förhandlingsuppgörelser och koalitionsbildningar får därmed ökad betydelse.

Politikens professionalisering har också lett till skarpare gränser mellan heltids- och fritidspolitiker. Kommunalråd och landstingsråd har inte sällan visat större initiativkraft än lyhördhet. Yrkespolitikerna har tillfört kommunalpolitiken ökad ledningsförmåga. Men maktkoncentrationen till kommunalråden leder lätt till att de lokala partiorganisationerna och de förtroendevalda i facknämnderna hamnar på undantag.

Uppdelningen mellan fullmäktigepolitiker och nämndpolitiker har

också stor betydelse för den lokala politikerrollen. Många förtroendevalda förenar fullmäktigeuppdraget med engagemang i en eller flera nämnder. Denna blandning av politikerroller har såväl fördelar som nackdelar. Till fördelarna med dubbla uppdrag hör samordningsvinster och smidigare kommunikation. Nackdelarna med mångsyssleriet är maktkoncentration och begränsningarna i möjligheterna att förnya politikerkåren.

I en kommunal nämnd finns en lätt iakttagbar makthierarki bestående av ordförande, ledamot och ersättare. Spänningen mellan initiativkraft och lyhördhet gör sig här åter påmind. Kraven på kraftfullt ledarskap kan leda till att ordföranden försummar förankringen bland övriga ledamöter och i partiorganisationen. Förhållandet mellan nämnderna och den centrala kommunledningen spelar här också stor roll. Både i sektorsbaserade facknämnder och i territoriellt avgränsade kommundelsnämnder är svårigheten att göra de valda politikerna kollektivt ansvariga för de uppgifter som de bär ansvaret för och samtidigt se till att de kan bidra till kommunens allmänna politiska inriktning.

Politikerns omvärld

Politikerns uppgift är att finna praktiska lösningar på problemet att tillgodose många, svårförenliga krav. Arbetssituationen präglas av ett ständigt jämkande mellan delvis motstridande hänsynstaganden. Varje politiker i ett flerpartisystem ställs obevekligen inför dilemmat att förena kraven från tre olika arenor, väljararenan, den interna partiarenan och den parlamentariska arenan. För kommunal- och landstingspolitikern tillkommer dessutom problemet att förena de lokalpolitiska kraven med rikspolitiken och de allmänpolitiska riktlinjerna om exempelvis finansiell återhållsamhet.

Den förtroendevaldes förhållande till den kommunala förvaltningen aktualiserar också det problematiska förhållandet mellan demokrati och byråkrati. För sin opinionsbildning är politikern beroende av massmedierna, vilka dessutom uppträder som en egen maktfaktor med sitt eget speciella språk. Det tillhör också dagens politiska verklighet att ständigt bli föremål för uppvaktningar från intresseorganisationer och andra påtryckningsgrupper. Internationaliseringen får i ökande utsträckning direkta konsekvenser för politikerna inom landsting och kommuner. Sist, men inte minst, har politikern att söka förena sin of-

fentliga roll med privatlivet, med hemmets, familjens, fritidens och arbetets krav.

Medborgarna

Redan de klassiska representationsdoktrinerna skiljer sig fundamentalt i synen på politikerns förhållande till sina väljare. Enligt doktrinen om det bundna mandatet är det den förtroendevaldes uppgift att så noggrant som möjligt följa uppdragsgivarnas önskningar. Uppfattningen om det fria mandatet tillmäter den valdes eget omdöme en större tyngd.

I strikt mening har väljarna per definition ingen makt mellan valen. Väljarens uppgift är att på valdagen ge sitt stöd åt någon av de ideologiska huvudriktningar som företräds av de politiska partierna. Mellan valen är det politikernas sak att utöva den politiska makten; väljarnas dom fälls först vid nästa val.

Men medborgaren fyller ett stort antal roller vid sidan av rollen som väljare. Medborgarna ställer såsom boende, patienter, anhöriga, föräldrar, naturintresserade, idrottsutövare och i andra egenskaper mångskiftande och inte sällan högljudda krav på kommunen och landstinget.

Den allmänna samhällsutvecklingen har accentuerat problemet om medborgarnas roll i den representativa demokratin. Undersökningar har dokumenterat att medborgarna blir alltmer kritiska och ställer allt fler krav. Den stigande utbildningsnivån, kvinnornas ökande självständighet och den ökande informationstillgången har lett till att moderna medborgare är mindre utanförstående, mindre okunniga, mindre auktoritetsbundna och mindre manipulerbara.

Dagens politiker tvingas ta hänsyn till att medborgarnas vilja tar sig uttryck på tre olika sätt. På valdagen anger medborgarna i egenskap av väljare vilken partipolitisk huvudriktning som skall vara vägledande för kommunen och landstinget. Väljarnas dom blir dessutom, till följd av väljarkårens ökande rörlighet, allt mindre förutsägbar. Mellan valen bombarderar enskilda och grupper av medborgare politikern med sina särintressen och speciella krav. Dessutom ställer medborgarna ökade krav på individuell valfrihet, att själva få avgöra omfattning och inriktning på såväl privata som offentliga tjänster.

Partiet

Den moderna representativa demokratin förutsätter starka och väl sammanhållna politiska partier. Partierna står som ideologiska vägmärken i

det politiska landskapet. Förutsättningarna för väljarnas ansvarsutkrävande är att partiernas uppfattningar är identifierbara och någorlunda stabila.

Detta krav på ideologiskt konsistent profil betyder internt inom partierna en strävan efter åsiktsmässig sammanhållning. För politiker i fullmäktige, styrelse och nämnder gäller det att förankra ståndpunkterna inom det egna partiet.

Enligt den representativa demokratins teori spelar partierna därmed en avgörande roll i den politiska opinionsbildningsprocessen. I praktiken innehåller kedjan två svaga länkar. Det finns ofta en betydande klyfta mellan de förtroendevalda och de vanliga medlemmarna. Om de reella besluten fattas i partiets fullmäktigegrupp eller nämndgrupper minskar de lokala partiföreningarnas betydelse. Såväl medlemmarna som de förtroendevalda kan därmed förlora intresset för det lokala partiarbetet. Den andra svaga länken är förbindelsen mellan den lokala partiorganisationen och medborgarna. Som påpekats i föregående kapitel brister många av dagens lokala partier i vitalitet. Partierna fungerar sällan som arenan för den livaktiga lokala debatt och opinionsbildning som är en förutsättning för den representativa demokratin.

Den kommunala beslutsarenan

Betydelsen av väljararenan och den interna partiarenan ligger framför allt i möjligheterna att vidga politikerns lyhördhet inför uppdragsgivarnas önskemål. Politikerrollens krav på initiativkraft gestaltas framför allt på den kommunala beslutsarenan. Politikens tilltagande instabilitet gör det alltmer ovanligt att ett parti kan förvänta sig att dess förslag automatiskt passerar kommunens eller landstingets politiska beslutsprocess. Det parlamentariska spelet, som tidigare främst utvecklades på riksnivån, har definitivt gjort sitt intåg i den lokala politiken.

Förutsättningarna för överenskommelser, koalitioner och kompromisser är starkt beroende av de organisatoriska förutsättningarna för beslutsfattandet. Mycket av de senaste årens kommunala reformarbete har gått ut på att försöka stärka politikerrollen genom att ändra gamla organisationsformer. Inte minst nämndorganisationen har i många kommuner på några få år undergått genomgripande förvandlingar. Utformningen av den politiska beslutsorganisationen i kommuner och landsting är ett så stort område att det nedan behandlas i ett särskilt kapitel.

Rikspolitiken

Den lokala partiorganisationen spelar en dubbelroll. Dels skall den vara ett forum för opinionsbildning och beslutsfattande för lokala politiska problem. Dels utgör det stora flertalet partiföreningar grundorganisationen i riksomfattande politiska partier. Även om de rent lokala partierna blivit vanligare, utgör de trots allt endast en liten minoritet. Lokalpolitikern har därför vanligen också rikspolitiska lojaliteter att ta hänsyn till.

Under välfärdssamhällets expansiva skede var den kommunala självständigheten i många avseenden starkt kringskuren. Det var staten som centralt fastställde den kommunala servicens inriktning och organisation. Kommunens tunga områden sköttes av specialreglerade nämnder enligt ett tämligen detaljerat regelsystem.

Under senare tid har kommunerna givits ökat självbestämmande, både vad gäller organisation och verksamhetens utformning. Denna vidgning av den formella beslutskompetensen råkade emellertid inträda under en period som kännetecknades av en allt mer kännbar ekonomisk åtstramning. Restriktionerna på den kommunala utgiftsnivån, som bland annat kommit till uttryck i ett kommunalt skattetak, har bestämts av rikspolitiska hänsynstaganden.

Den lokale politikern befinner sig därmed i en uppenbar lojalitetskonflikt. Som företrädare för lokala väljargrupper vägleds den valde av fortsatt stigande krav. Som del av ett riksparti krymper politikern själv de ekonomiska ramarna för den egna kommunala handlingsfriheten.

Förvaltningen

I de gamla småkommunerna var gränsen mellan politik och förvaltning högst flytande. De förtroendevalda hade hand om hela beslutskedjan och svarade för både beredning, beslutsfattande och genomförande. Med ett ökande antal uppgifter ersattes denna lekmannaförvaltning undan för undan av en administration byggd på särskilt anställda tjänstemän. Därmed uppstod två problem, dels att dra en gränslinje mellan politik och förvaltning, dels att se till att den växande förvaltningsapparaten står under politisk kontroll.

Det har visat sig vanskligt att mer precist formulera vad som utgör skillnaden mellan politik och förvaltning. Trots svårigheten att dra en entydig gräns är åtskillnaden mellan politik och förvaltning av stor betydelse för rättssäkerheten. Att besluta om generella normer och att till-

lämpa dessa normer på enskilda fall är två olika funktioner som i ett rättssamhälle är uppdelade på skilda organ.

Med den växande förvaltningsapparaten skärptes ett av demokratins stora problem, nämligen hur de valda politikerna skall kunna styra byråkratin. I de stora kommunerna och landstingen såg det ofta ut som om rollerna bytts. Chefstjänstemännen utformade de långsiktiga planerna. Politikerna mer eller mindre dränktes i detaljärenden. När politikerrollens svårigheter diskuterats under senare årtionden är det inte minst förhållandet mellan politiker och tjänstemän som stått i förgrunden. Debatten har utmynnat i övertygelsen att styrningsmodellerna i kommuner och landsting borde ändras. Lösningen kom att heta målstyrning. Politikerna skulle koncentrera sig på sin grundläggande uppgift, att som ombud för medborgarna ange de allmänna riktlinjerna. Tjänstemännen skulle, inom ramen för dessa av politikerna angivna mål, skulle ges ökad självständighet i valet av medel.

Enligt Kommunala förnyelsekommitténs bedömning 1996 hade fritidspolitikernas inflytande emellertid minskat samtidigt som tjänstemännens ökat. Genom omorganisationer till mer självständiga resultatenheter hade chefer på olika nivåer stärkt sin ställning. Tjänstemännen fick därmed ökat inflytande över det politiska utfallet.

Massmedier

När Förtroendeuppdragsutredningen i slutet av 1980-talet inventerade kommun- och landstingspolitikernas egen problembild visade det sig att massmedierna ofta vållade irritation. De flesta kunde ge exempel på hur fakta förvrängts eller förkortats till den grad att de inte kände igen sig själva eller en händelse när de läst om den i tidningen. Politikerna tvingas prioritera inom knappa ekonomiska ramar och medierna väljer regelmässigt att uppmärksamma dem som drabbas. Massmediernas negativa bild ansågs leda till politikerförakt och svårigheter att rekrytera folk till förtroendeuppdrag.

Förekomsten av en viss animositet mellan politiker och journalister är varken något nytt eller något unikt för svenska kommuner och landsting. Eftersom massmedierna i en öppen demokrati fyller en viktig roll som självständig granskare finns det en naturlig konflikt mellan journalister och makthavare. Från demokratisk synpunkt var det tidigare förhållandet i många kommuner mer betänkligt. Ända fram till 1960-talet rådde ofta en symbios mellan kommunalpolitik och lokaltidning. Det

hände inte sällan att det var den tunge kommunalpolitikern som skrev tidningens ledare.

Framväxten av en mer oberoende och kritisk journalistkår har starkt förändrat förutsättningarna för opinionsbildningen både på nationell och på lokal nivå. Politikern kan möta medialiseringen med två strategier, dels att lära sig spela massmedias spel, dels att hävda politikens särart.

Den moderna journalistiken har infört ett nytt sätt att tolka och skildra samhället. Med den ständigt ökande informationstillgången skärps konkurrensen om allmänhetens tid. Massmedias språk har utformats för att fånga uppmärksamhet. Några av massmediespråkets effektivaste metoder är, som påpekats av den norske sociologen Gudmund Hernes, tillspetsning, förenkling, polarisering, intensifiering, konkretisering och personifiering.

Massmediernas stärkta ställning har lett till sin egen motreaktion. Mediestrategisk planering ingår numera som en naturlig beståndsdel inom företag, intresseorganisationer, myndigheter och politiska partier. Framväxten av massmediekurser, informationssekreterare och mediekonsulter vittnar också om de alltmer medvetna försöken att utnyttja massmedierna för sina egna syften.

Därmed har medierna fått en mer framskjuten plats i beslutsprocessen. Tidigare kom massmedierna in först när de politiska besluten var fattade och verkställda. I dag kan utspel och läckor tidigt i beslutsprocessen användas som ett effektivt påtryckningsmedel för att försvaga motståndaren och att vinna över opinionen på sin sida.

Massmediernas dominans i den politiska opinionsbildningen kan emellertid leda till att politikens unika drag suddas ut. I vissa avseenden finns det en grundläggande motsättning mellan massmediernas och politikens tolkningsramar. Massmedierna betonar den enskilda händelsen, politiken sambandet mellan händelser och ideologiska helhetsperspektiv. Massmedierna framhäver personer, medan idéer och principer spelar en mycket större roll i politiken. Massmedierna kräver enkla svar på enkla frågor, politiken arbetar med kompromisser och avvägningar mellan svårförenliga krav.

Undersökningar visar att journalister bidragit till att avslöja skandaler i kommunerna, men att medierna som självständiga och aktiva granskare är undantag snarare än regel. Den vardagliga rutinjournalistiken är i allmänhet beroende av kommunen som källa. Den stora mängden artiklar och inslag, som ofta är baserade på intervjuer, tar sällan upp problem eller ställer makten till ansvar. Sett i några årtiondens perspek-

tiv har medierna dock blivit mer självständiga och fått ökad genomslagskraft. Många kommuner har försökt möta utvecklingen genom egna kommunikatörer och informationsstrateger. Dagens politiker tvingas lära sig att utnyttja massmediernas eget språk, men har också att hävda politikens särart. Opinionsbildning behöver inte enbart äga rum på massmediernas villkor.

Internationalisering

Tekniska nydaningar har lett till att geografiska avstånd enklare kan överbryggas. Den tekniska utvecklingen har också lett till nya typer av politiska problem som inte känner några nationella gränser. Multinationella storföretag och internationaliserade marknader bidrar också till att reducera betydelsen av nationsgränser.

Särskilt den europeiska integrationen medför genomgripande konsekvenser för svenskt samhällsliv. Företag, myndigheter, intresseorganisationer och, inte minst, kommuner och landsting, måste i ökad utsträckning ta hänsyn till regler och beslut på europeisk nivå. Nya samarbetsformer över gränserna vinner i betydelse. Regioner och kommuner har blivit allt viktigare aktörer på den internationella arenan. Internationaliseringen i allmänhet och europeisering i synnerhet har förändrat den kommunala politikerrollen.

Privatlivet

De undersökningar som gjorts om medborgarnas beredskap att ta på sig kommunala uppdrag och om de förtroendevaldas benägenhet att hoppa av visar alla att tidsåtgången tillmäts stor betydelse. Förtroendeuppdraget innebär en uppoffring som i större eller mindre grad går ut över familjen, hemmet, fritiden och yrkeslivet.

De ekonomiska nackdelarna har nu delvis kompenserats genom kommunernas skyldighet att ersätta de förtroendevalda för deras förlorade arbetsförtjänst. Kommunernas möjlighet att betala arvode och ersätta resekostnader och andra kostnader i samband med uppdraget har också syftet att mildra den rent ekonomiska uppoffringen.

Andra konflikter med politikerns hemliv och arbetsliv är olösta. Intervjuerna med dem som hoppat av sina uppdrag under mandatperioden visade att särskilt kvinnorna upplever en stark slitning mellan privatlivets krav och det offentliga uppdraget.

Politisk professionalisering

Debatten om politikens professionalisering har hittills främst handlat om förhållandet mellan yrkespolitiker och amatörpolitiker. Verksamheten som politiker låter sig emellertid inte endast fångas in med en uppdelning efter hur mycket tid som ägnas åt politik. Vilken är egentligen politikerns roll i ett samhälle med allt fler självständiga yrkesspecialiteter?

En svensk statsvetare, Hans Meijer, har en gång formulerat förhållandet mellan politiker och experter på följande sätt. I ett samhälle med självstyrande yrkesspecialiteter måste det komma till konflikter mellan olika expertkrav. Avvägningen mellan dessa expertkrav kan, enligt demokratisk åskådning, inte lämnas åt experter. Det är politikerns roll i en demokrati att väga expertkraven och komma fram till ett beslut. Politikern kan, enligt Meijer, sägas vara expert på värderingar. I detta perspektiv blir kärnan i den politiska kunskapen förmågan att med utgångspunkt i ens ideologi och allmänna värderingsgrund göra reflekterade, principiella och auktoritativa avvägningar.

Politikens självförståelse

Benägenheten att se politikerna som ett expertskrå, jämförbart med andra specialiserade yrkesgrupper, har ett nära samband med den offentliga sektorns expansion och politikens karaktär av serviceproduktion. Under den epok då allt fler delar av samhällslivet gjordes till föremål för politiska beslut och då förvaltningsapparaten byggdes ut i rekordfart kom också synen på den politiska verksamheten att förskjutas. Politikern blev hjälten, fixaren, socialingenjören och samhällsbyggaren.

Nu håller politikerrollen åter på att ändras. Politikern, är tanken, skall inte längre ha det direkta operativa ansvaret för den offentliga serviceproduktionen. Ansvaret för produktionen skall överlåtas på mer eller mindre självständiga förvaltningsenheter. Politikerns roll blir beställarens och medborgarombudets.

Den nu aktuella diskussionen om politikens professionalisering bör ses mot denna bakgrund. En under flera decennier förhärskande syn på politikernas verksamhet ifrågasätts, inom såväl forskning som politik. En omdefinition av politikerns roll får givetvis direkta konsekvenser för förhållandet mellan politiker och väljare och därmed för hela demokratins funktionssätt.

Referenser

Att vara förtroendevald. Bestämmelserna finns i kommunallagen.

Kommunalpolitikerna. Data bl.a. från SCB och SKL. Rekryteringen undersöks av Wallin, Bäck & Tabor 1981 och Back & Öhrvall 2004. De förtroendevaldas ställning utreds i SOU 1989:108. Om kvinnorna i nordisk politik, se Bergqvist 1999. EU-kommissionen dokumenterar jämställdheten i europeiska beslutsorgan. Uppgifter om avhopp i SOU 1991:108 samt från Kommunförbundet. Se även Hedlund 1996.

Politikerrollen. Diskussionen om politiskt ledarskap utgår från Bryce 1921, s. 605–607. De svenska kommunalpolitikernas rolluppfattningar dokumenteras i Wallin, Bäck & Tabor 1981. Debatten återges i SOU 1989:108.

Politikerns omvärld. För en allmän diskussion om politikens arenor, se Sjöblom 1968. Om massmediernas logik, se Hernes 1984, Petersson & Carlberg 1990 och Ett granskande samhälle: Kommunerna och massmedia (SKL 2005).

Politisk professionalisering. Förhållandet mellan politiker och experter har formulerats av Meijer 1956. För ett norskt inlägg se Larsen & Offerdal 1990 och för ett finskt Stolpe & Ståhlberg 1992.

8 Organisation

Tidigare föreskrev staten i detalj hur kommuner och landsting skulle vara organiserade. Med dagens kommunallag har de lokala självstyrelseorganen större möjligheter att själva bestämma över sin egen organisation. Avsikten är att genom ökade möjligheter till delegering underlätta en övergång till målstyrning. Staten gav ökad beslutanderätt till kommunerna. Inom kommunerna kan fullmäktige ge ökad beslutanderätt till nämnder och personal. Bolagisering och privatisering förstärker de serviceproducerande organens självständighet.

Kommunallagen innehåller vissa minimikrav på hur kommuner och landsting skall vara organiserade. Redan regeringsformen stadgar att beslutanderätten skall utövas av valda församlingar. Den representativa demokratins princip förutsätter att fullmäktige utgör det högsta beslutande organet. För att bereda och verkställa besluten väljer fullmäktige styrelse och andra nämnder. Som organ för granskning skall det dessutom i varje kommun och landsting finnas av fullmäktige valda revisorer.

Kommunallagen 1991 införde delvis nya termer, som innebär att landstingets organ omdöptes i enlighet med kommunernas. Landstinget hette tidigare officiellt landstingskommun. Termen landsting betecknade då den valda församlingen, vilken nu fått namnet landstingsfullmäktige; i Skåne och Västra Götaland är namnet regionfullmäktige.

Fullmäktige

Uppgifter

Fullmäktiges uppgift är att besluta i alla ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen och landstinget.

Diskussionen om fullmäktiges befogenheter har präglats av en spänning mellan två delvis motstridande krav. Å ena sidan kräver den representativa demokratin att de för kommunen avgörande besluten fattas av folkets valda representanter. Å andra sidan finns en strävan efter decentralisering genom att överlåta beslutsmakt åt styrelse och nämnder. Dilemmat har lösts på två sätt. För det första preciserar kommunallagen ett antal ärenden som fullmäktige måste avgöra och som alltså inte får delegeras. För det andra medger kommunallagen i övriga frågor en långtgående decentralisering, under förutsättning att fullmäktige genom återrapportering har möjlighet att bedöma i vilken utsträckning som verksamhetens resultat överensstämmer med de politiska mål som fullmäktige satt upp.

Rollen som högsta beslutande organ innebär att det är fullmäktige som bestämmer inom fyra särskilt utpekade områden.

En viktig uppgift är att besluta om mål och riktlinjer för verksamheten. Det är fullmäktige som högsta beslutsorgan som fattar övergripande beslut om styrningen av verksamheten.

Till fullmäktiges obligatoriska beslutsområde hör också att bestämma över kommunens och landstingets ekonomiska ramar. Beslut om budget, skatt, andra viktiga ekonomiska frågor, årsredovisning och ansvarsfrihet skall fattas av fullmäktige.

Makten över kommunens och landstingets organisation och verksamhetsformer ligger hos fullmäktige. Med kommunallagen 1991 ökade handlingsfriheten i detta avseende och möjligheterna utnyttjades snabbt. Många kommuner och landsting har genomfört omfattande omorganisationer.

Fullmäktige har slutligen att genom val utse ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar samt revisorer och revisorsersättare. Det är också fullmäktige som bestämmer över grunderna för ekonomisk ersättning till förtroendevalda.

Organisation

Fullmäktige utser bland sina ledamöter en ordförande samt en eller flera vice ordförande. Detta presidium motsvarar riksdagens talmän. Kom-

munfullmäktiges ordförande leder fullmäktiges sammanträden, men har i övrigt ingen beslutsmakt. Uppgifterna är främst representativa och motsvarar närmast andra länders borgmästare.

Riksdagen, som alla moderna parlament, har flera utskott, vilka spelar en viktig roll i beredningsprocessen. Fullmäktige i kommuner och landsting får, som ett slags motsvarighet, inrätta fullmäktigeberedningar med uppgift att bereda ärenden. En sådan beredning skall bestå av en eller flera förtroendevalda. Flera kommuner har på senare tid försökt att genom sådana beredningar stärka fullmäktiges roll i kommunalpolitiken.

Sammanträden

Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden skall hållas. Sammanträde skall också hållas om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs.

Fullmäktiges sammanträden måste utannonseras minst en vecka i förväg. Sammanträdena är offentliga, men fullmäktige får besluta att överläggningen i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar. I många kommuner direktsänds fullmäktigemötena i närradio, lokalradio eller lokal-TV.

Protokollet skall redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som fullmäktige har handlagt. Protokollet skall för varje ärende ge upplysning om vilka förslag och yrkanden som lagts fram, hur genomförda omröstningar utfallit, vilka beslut som har fattats, hur ledamöterna röstat samt vilka reservationer som anmälts mot besluten.

Initiativrätt

Ärenden i fullmäktige får väckas av styrelsen och övriga nämnder, av en ledamot genom motion, av revisorerna och, om fullmäktige så bestämt, av fullmäktigeberedning och kommunala företag. I Stockholm har även borgarråden initiativrätt.

Sedan år 2002 har fullmäktige i kommuner och landsting möjlighet att också ge medborgarna rätt att väcka ärenden i fullmäktige. Motiven till denna ändring i kommunallagen uttryckte en oro för den lokala demokratin, avsikten var att minska avståndet mellan väljare och valda. Redan tidigare hade en del kommuner öppnat möjligheten för enskilda att lägga fram förslag till nämnderna. Nu kan medborgarförlagen riktas

direkt till fullmäktige. Rätten att väcka förslag tillkommer alla medborgare i kommunen och landstinget, dvs. även utländska medborgare och minderåriga. Efter något år hade ett drygt hundratal kommuner och ett par landsting infört möjligheten att väcka medborgarförslag.

Beredning

Liksom i riksdagen finns det ett beredningstvång för ärenden i kommunens och landstingets fullmäktige. Innan ett ärende avgörs av fullmäktige skall det ha beretts antingen av en nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig och skall också se till att det finns ett förslag till beslut i ärendet. Detta är huvudregeln. Kommunallagen räknar upp några ärenden som får avgöras utan beredning; hit hör exempelvis val och godkännande av revisionsberättelse.

Som nämnts i ett tidigare kapitel kan fullmäktige som ett led i beredningen av ett ärende höra befolkningen genom folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande.

Beslut

Kravet på beslutförhet innebär att fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Varje ledamot har en röst. Besluten fattas normalt med enkel majoritet. Ordföranden har utslagsröst. Vid val och anställning räcker det med relativ majoritet. En ledamot har rätt att avstå från att delta i omröstningen. Den som deltagit i avgörandet av ett ärende får reservera sig mot beslutet.

Interpellationer och frågor

I ett parlamentariskt system är en av folkförsamlingens viktigaste uppgifter att granska den verkställande makten. Ett betydelsefullt instrument för den enskilde ledamoten är rätten att ställa frågor till en ansvarig regeringsmedlem. Kommuner och landsting har ett system som liknar den svenska riksdagens. Fullmäktigeledamoten kan välja mellan en större och en mindre variant.

Interpellationer skall ha ett bestämt innehåll och vara försedda med motivering. De bör avse angelägenheter av större intresse för kommunen eller landstinget. Svaret på en interpellation kan följas av en allmän debatt i fullmäktige.

Frågor har ett mer avgränsat innehåll. De kan vara försedda med en kort inledande förklaring. När en fråga besvaras får bara den som ställt frågan och den som svarar delta i debatten.

Styrelsen och övriga nämnder

Om fullmäktige är kommunernas och landstingens parallell till riksdagen motsvaras regeringen av kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen. Liknelsen med riksnivåns politiska system har emellertid två viktiga undantag. För det första väljs styrelsen på annat sätt än regeringen. För det andra saknar kommuner och landsting den för svensk statsförvaltning karaktäristiska tudelningen mellan departement och förvaltningsmyndigheter. Kommunernas och landstingens förvaltningsorgan utgörs av politiskt styrda nämnder. Styrelsen är en nämnd bland andra, även om den har vissa speciella uppgifter.

Sammansättning

Reglerna för valbarhet till styrelsen och övriga nämnder överensstämmer med dem som gäller vid val till fullmäktige. Den som fyllt 18 år senast på dagen för nämndvalet är valbar. För att undvika dubbelroller är en chef för en förvaltning som hör till en nämnds område inte valbar till nämnden.

Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som skall finnas i nämnderna. Styrelsen måste emellertid ha minst fem ledamöter.

Om regeln om relativ majoritet gällde vid valet till nämnderna skulle det största partiet kunna tillsätta alla posterna. Platserna i nämnderna fördelas i stället i förhållande till partiernas storlek i fullmäktige, vanligen efter överenskommelser mellan partierna. En minoritet kan framtvinga proportionella val till styrelsen och övriga nämnder.

Fullmäktige har numera rätt att vid politiskt majoritetsskifte i fullmäktige under löpande mandatperiod återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd. Med längre mandatperioder och splittrad partistruktur kan majoritetsförhållandena ändras och nämnderna därmed förlora fullmäktiges förtroende.

Samlingsstyre eller majoritetsstyre?

Den proportionella principen innebär att kommuner och landsting styrs av ett slags permanent samlingsregering. Styrelsesättet innebär både fördelar och nackdelar. En eventuell ändring har diskuterats i många år.

Bland systemets fördelar har nämnts samlingsstyrelsens inriktning på kompromiss och samförstånd. Minoriteter och småpartier får också bättre insyn i beslutsprocessen. Nackdelarna är den otydligare gränsen mellan majoritet och opposition. Fullmäktiges roll försvagas också av att styrelsen och nämnderna i stället blir centrum för den viktiga politiska debatten. Allmänhetens insyn i nämnderna är sämre än i fullmäktige.

Flera förslag har väckts som går ut på att införa ett mer eller mindre konsekvent majoritetssystem. Enligt den mest långtgående modellen skulle fullmäktiges politiska majoritet tillsätta alla ledamöter i samtliga nämnder. Ett mer begränsat förslag är att styrelsen, och eventuellt ytterligare några viktiga nämnder, tillsätts av majoriteten, medan andra nämnder, exempelvis kommundelsnämnder, även i fortsättningen väljs proportionellt. Beslutet att övergå till ett majoritetssystem skulle dessutom kunna fattas med kvalificerad majoritet i fullmäktige.

Styrelsens uppgifter

Styrelsens uppgift är att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt den verksamhet som kommunen och landstinget bedriver i bolagsform.

Styrelsen är fullmäktiges beredande organ och har därmed att förbereda och yttra sig över ärenden som skall handläggas av fullmäktige. Styrelsen har hand om den ekonomiska förvaltningen, såvida inte fullmäktige bestämt att andra nämnder skall ha hand om medelsförvaltningen. Styrelsen är också fullmäktiges verkställande organ.

Kommunallagen ger inte styrelsen någon befälsrätt över andra nämnder. Däremot får styrelsen begära in yttranden och upplysningar från nämnderna. I praktiken fungerar dock styrelsen som ett överordnat, centralt maktorgan.

Nämndorganisation

Före 1991 års kommunallag fanns detaljerade regler om vilka nämnder som kommuner och landsting måste ha. Kommunerna var ålagda att in-

rätta exempelvis räddningsnämnd, byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, skolstyrelse och socialnämnd. Landstingen skulle bl.a. ha hälso- och sjukvårdsnämnd, tandvårdsnämnd och omsorgsnämnd eller motsvarande nämnd.

Obligatoriska nämnder i kommunerna är numera endast kommunstyrelse och valnämnd. Kommuner som inte har särskild överförmyndare måste dessutom inrätta en överförmyndarnämnd. I landstingen är endast landstingsstyrelsen obligatorisk.

I verkligheten brukar varken en kommun eller ett landsting nöja sig med denna minimala organisation. För att undvika dubbelroller måste fler nämnder till. En nämnd får exempelvis inte utöva tillsyn över en verksamhet som nämnden själv bedriver. Det har dock hänt att en kommun infört en starkt reducerad organisation för att hantera ett ekonomiskt krisläge. Så avskaffade exempelvis Upplands Väsby 1996 de tunga facknämnderna och koncentrerade makten till kommunstyrelsen och dess utskott.

Det är fullmäktige som bestämmer över nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. En modell är att en nämnd ansvarar för en viss verksamhet i hela kommunen eller landstinget. En annan modell är att en nämnd ansvarar för en viss del av kommunen eller landstinget. En nämnds ansvarsområde kan avgränsas till en eller flera anläggningar. En nämnd kan vara underställd en annan nämnd. Ibland kallas en nämnd för ”styrelse”, exempelvis skolstyrelse. Det är också tillåtet för kommuner och landsting att bilda gemensamma nämnder över gränserna.

Erfarenheterna av kommunernas organisation visar att tre principer har styrt nämndernas utformning. För enkelhetens skull renodlas de här; i praktiken förekommer många kombinationer och blandformer.

En sektoriell organisation innebär att nämndernas uppgifter definieras efter politiskt sakområde. Skolstyrelse, socialnämnd, hälso- och sjukvårdsnämnd och fritidsnämnd är exempel på sådana sektoriellt organiserade nämnder. Under den offentliga sektorns expansionsperiod var denna nämndtyp helt dominerande. Indelningen utgår från välfärdsstatens väsenden. I praktiken fungerade de kommunala nämnderna som nedersta ledet i en hierarki med statens centrala ämbetsverk i spetsen.

Under 1980-talet infördes i åtskilliga kommuner en territoriell organisation. Avsikten var att en områdesprincip skulle ersätta sektorsprincipen. Gränserna mellan de gamla etablerade sektorerna ansågs ha blivit alltför stela och hindrande för ett flexibelt utnyttjande av resurser. Alternativet blev kommundelsnämnder, vilka innebar att åtskilliga gamla

småkommuner delvis återupprättades inom ramen för storkommunerna.

I början av 1990-talet ändrades många kommuner och landsting i riktning mot en funktionell organisation. Uppgiftens natur, inte ämnesområde eller geografiskt område, blev bestämmande för nämndernas avgränsning. Skiljelinjen kom att dras mellan å ena sidan beställande uppgifter och å andra sidan producerande och utförande.

Varje kommun har i dag i genomsnitt tolv nämnder. De friare reglerna för kommunernas nämndorganisation har inneburit att antalet nämnder minskat. Många av de tidigare frivilliga, specialreglerade nämnderna har avskaffats, slagits samman eller förvandlats till utskott under kommunstyrelsen. En del kommuner har skapat särskilda äldrenämnder. Drygt var tionde kommun har barn- och ungdomsnämnder med ansvar för grundskola och förskola. I dessa kommuner finns särskilda gymnasienämnder eller bibehållen skolstyrelse. Många kommuner har en gemensam barn- och utbildningsnämnd. Sammanslagningar av nämnder har ofta lett till en enda nämnd för kultur och fritid. En del kommuner har infört en sammanhållen byggnads- och miljönämnd.

En traditionell nämndorganisation, med kommunstyrelse och facknämnder, är alltjämt helt dominerande. Ett mindre antal kommuner har en annan typ av organisation. Det rör sig om kommundelsnämnder, en beställar-utförarorganisation eller en modell där kommunstyrelsen är den enda politiska beslutsförsamlingen under kommunfullmäktige.

Även landstingen skiljer sig åt när det gäller valet av nämndorganisation. I ett antal landsting domineras organisationen av landstingsstyrelse och nämnder. Några landsting har i stället en förstärkt fullmäktigeorganisation med utskott och beredningar. Den modell med beställarstyrning som ett antal landsting införde under 1990-talet har i några fall avskaffats, men finns kvar i fem landsting. Särskilt komplex organisation har storlandstinget i Stockholm och regionerna i Skåne och Västra Götaland. Här finns också en geografisk uppdelning av nämndorganisationen.

Frikommunförsöket

I början av 1980-talet önskade några kommuner och landsting pröva andra organisationsformer än dem som föreskrevs i den dåvarande kommunallagen. Riksdagen beslöt då att kommuner och landsting skulle kunna söka dispens från gällande regler. Reformen beskrevs som ett experiment. Frikommunerna fick möjlighet till friare nämndorganisa-

tion, friare användning av statsbidrag, friare former för kommunal planering, dispens från statliga föreskrifter och befrielse från statlig tillsyn.

Flera hundra dispensansökningar kom in till regeringen. Många godkändes, men vissa avslogs. Motståndet mot att släppa den statliga kontrollen var särskilt starkt bland fackdepartement och sektorsmyndigheter. Mot slutet av försöksperioden deltog ett trettiotal kommuner och fyra landsting.

De flesta dispenser kunde beslutas av regeringen. Några fordrade emellertid lagändring. Riksdagen stiftade bland annat en lag som gav frikommunerna stor frihet att besluta om sin nämndorganisation. Endast styrelsen och valnämnden gjordes obligatoriska. Med 1991 års kommunallag har dessa friare regler utsträckts till samtliga kommuner och landsting. Frikommunförsökets resultat blev därmed bestående.

Kommundelsnämnder

Knappt hade kommunsammanslagningarna genomförts förrän delar av kommunerna åter gavs större självständighet. Under 1970-talet inrättade flera kommuner lokala organ såsom kommundelsråd. Några kommuner införde särskilda institutionsstyrelser för exempelvis ålderdomshem, daghem och fritidsanläggningar. Inom vissa nämnder, som socialnämnden, infördes distriktsnämnder. År 1979 antogs en särskild lag om lokala organ i kommunerna; motsvarande lagstiftning för landstingen kom 1985.

Decentraliseringen inom kommunerna kom under 1980-talet främst till uttryck genom kommundelsnämnder. De första kommundelsnämnderna infördes i Örebro 1980 och under det följande årtiondet har ett trettiotal kommuner prövat en organisation med kommundelsnämnder, i vissa fall dock endast i delar av kommunen. Denna territoriella organisationsmodell är vanligast i stora kommuner och en tredjedel av landets befolkning bor i kommuner med kommundelsnämnder.

Vanligen har kommundelsnämnderna övertagit ansvaret för skola, fritid, kultur och sociala frågor. Sektorsnämnderna inom dessa områden har därmed ersatts av ett territoriellt, sektorsövergripande organ.

Kommundelsnämnderna motiverades av både demokratiska och administrativa skäl. Förhoppningen var att den decentraliserade organisationen skulle leda till bättre kontakter mellan medborgare och förtroendevalda, ett ökat antal förtroendevalda samt en vitalisering av partiernas lokalföreningar. De administrativa fördelarna med kommundelsnämnderna ansågs vara möjligheterna till mer flexibelt resursutnyttjan-

de tvärs över gamla sektorsgränser samt ett lokalt budgetansvar med åtföljande kostnadsmedvetande.

I en utvärdering av stadsdelsnämnderna i Göteborg fann en grupp forskare att den nya organisationen hade tydliggjort de stora skillnader som fanns mellan rika och fattiga delar av staden. Forskarna konstaterar att det inte är uteslutet att man inom den äldre typen av sektoriserad förvaltning snabbare kunnat reagera på utvecklingen. En brist i den nya organisationen är att det saknas ett informationssystem för uppföljning och utvärdering av verksamheten i stadsdelarna. Medborgarna ansåg sig visserligen inte ha fått större inflytande över besluten. Däremot ansåg politikerna att de fått bättre grepp om verksamheten. Stadsdelsreformen infördes med det viktiga syftet att minska avståendet mellan väljare och valda. I detta avseende hade omorganisationen inte nått målet. Denna klyfta mellan medborgare och politiker utgör ett problem som på sikt är ett hot mot reformens legitimitet.

Självförvaltningsorgan

I mitten av 1990-talet beslöt riksdagen att kommunerna under en försöksperiod skulle få inrätta lokala styrelser med föräldramajoritet i grund- och särskolan. En del av skolstyrelsens och rektorns ansvar och beslutsmakt kunde därmed överlåtas till denna form av medborgarförvaltning. Verksamheten kunde omfatta en hel skola eller klass, arbetsenhet eller ett begränsat geografiskt område. Sådana föräldrastyrelser kunde ta över hela eller delar av ansvaret för driften av skolan. En del kommuner införde motsvarande form för brukarmedverkan också inom barnomsorg och äldreomsorg.

Efter en lagändring 2002 kan självförvaltningsorganen ges ökade befogenheter. En kommunal nämnd har nu möjlighet att överlämna makt till självförvaltningsorgan i samma omfattning som det är möjligt att delegera ärenden till anställda. Ett självförvaltningsorgan kan exempelvis bestämma över personalfrågor och besluta om budget för en institution, inom de ramar som nämnden ger. Men kommunallagen sätter samma gränser som när det gäller möjligheten att delegera uppgifter till personalen: självförvaltningsorganen får inte bestämma över verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Köpa och sälja

När kommunernas ekonomiska situation blev alltmer akut, och då kommundelsnämnderna inte visade sig ge de väntade effektivitetsvinsterna, sökte många kommuner och landsting efter nya organisationsformer. Diskussionen om politikerrollen drev också på en förändring. Den äldre typen av kommunal organisation, såväl sektorsnämnder som lokala organ, ansågs vara alltför svårstyrd. Politikerna satt formellt i spetsen på en stor pyramid, men hade i realiteten små möjligheter att påverka. Rollerna som politiker och tjänsteman gled in i varandra. Verksamheten förändrades endast marginellt. Kostnaderna fortsatte att stiga mer eller mindre okontrollerat.

Lösningen hette rolluppdelning och funktionsdelning. Den nya organisationen skiljer mellan å ena sidan beställare och å andra sidan utförare och producenter. I kommunen särskiljs en politisk del, beställarnämnder, som sitter på pengarna och som köper tjänster av separata leverantörer. Säljarna, dvs. de som utför eller producerar nyttigheterna, kan vara nämnder, kommun- eller landstingsägda bolag, privatägda bolag eller andra entreprenörer.

Det ena syftet med modellen var att införa marknadsmekanismer genom att få in ett konkurrenstänkande i den kommunala verksamheten. Beställarnämnderna är i princip fria att köpa från den leverantör som erbjuder förmånligast villkor. Uppgörelserna mellan köpare och säljare regleras genom avtal.

Det andra syftet var att förändra politikerrollen. De förtroendevalda skall inte längre leda förvaltningarna och styra produktionen. Politikerna skulle därmed kunna renodla sin beställarroll som medborgarnas ombud.

En beställar-utförarorganisation kan förenas med ett större inslag av valfrihet för de enskilda medborgarna. I stället för att hänvisas till en viss skola eller vårdcentral kan medborgarna ges möjligheter att själva välja. En teknik är att ge de berörda medborgarna en skolpeng eller vårdcheck som ger tillträde till valfri institution.

En skola, en klinik eller ett daghem kan med denna organisation inte längre förlita sig på att skattepengar via anslag fortsätter automatiskt år från år. Institutionens intäkter blir beroende av medborgarnas val och beställarnämndernas upphandling. Avsikten är att den ökade konkurrensen skall leda till ökat kostnadsmedvetande och större effektivitet.

Köpa-säljamodellen är inte unik för Sverige, utan har prövats i flera andra länders lokala självstyrelseorgan. Organisationen har inspirerats

av de former som utvecklats för styrning av storföretag och koncerner. Internprissättning och interna marknader är där sedan länge etablerade metoder.

Uppdelningen av en organisation i mindre och mer självständiga resultatenheter innebär risker för fragmentering. I storföretag kan den centrala ledningen kontrollera de lokala enheterna genom ett noggrant och finmaskigt system för resultatrapportering. I den offentliga verksamheten är resultatmåtten sällan lika klara som i ren marknadsproduktion. Redovisningssystemets uppbyggnad får med ökande decentralisering allt större betydelse.

Medborgarkontor

I mitten av 1990-talet inleddes ett försök med medborgarkontor. Syftet var att göra den kommunala servicen mer tillgänglig för medborgarna. Kontoret, som kan vara gemensamt för flera olika förvaltningsgrenar, kan ge direkt hjälp eller råd i olika frågor eller lotsa besökaren vidare. Dessa servicekontor kan också sköta vissa uppgifter som annars ligger på statliga myndigheter. År 2004 permanentades försöksverksamheten med samtjänst vid medborgarkontor.

Revisorer

Den ekonomiska omslutningen i landsting och större kommuner ligger i nivå med större företag. Granskningen av kommunens ekonomiska skötsel har därför stor betydelse. Varje kommun och landsting har skyldighet att utse särskilda revisorer. Revisorernas ställning och uppgifter regleras i kommunallagen.

Ställning

Revisorer och deras ersättare väljs av fullmäktige på fyra år. Vanligen utses inte endast förtroendevalda utan också yrkesrevisorer. Revisorerna skall inta en oberoende ställning, både i förhållande till dem som skall granskas och i förhållande till varandra. Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt.

Nämnder och anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. Revisorerna har också rätt att

granska räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet.

Uppgifter

Revisorerna skall granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Det finns vissa undantag från revisorernas granskningsområde. Normalt omfattar granskningen inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en revisionsberättelse. I denna kan revisorerna rikta anmärkningar antingen mot en hel nämnd eller mot enskilda förtroendevalda i en nämnd. Kretsen av revisionsansvariga omfattar alltså politikerna, däremot inte tjänstemännen. Revisionsberättelsen skall innehålla ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej. Om fullmäktige vägrar bevilja ansvarsfrihet kan fullmäktige besluta att väcka talan om skadestånd.

Avslöjandena om fiffel och fusk i den kommunala förvaltningen ledde till en debatt om svagheterna i kommunernas revision. Reglerna har ändrats i syfte att stärka kompetensen i revisionsarbetet, men kritiker menar att de förtroendevalda revisorerna inte står tillräckligt oberoende i förhållande till dem som de skall granska.

Personal

Den faktor som allra mest påverkat kommunernas och landstingens organisation är den växande personalen. Under de år då kommunerna och landstingen av staten gavs allt fler uppgifter anställdes ett snabbt ökande antal förskollärare, grundskollärare, gymnasielärare, socialarbetare, hemtjänstassistenter, sjukvårdsbiträden, sjuksköterskor, läkare och administratörer. Mellan mitten av 1960-talet och 1980 tredubblades den kommunala personalen. De flesta nyanställda var kvinnor.

Det säger sig självt att landstingen och de stora kommunerna med sina tiotusentals anställda inte kan styras med samma metoder som de gamla småkommunerna med få och begränsade uppgifter. Samhällets allmänna tendens till specialisering och arbetsdelning har varit särskilt tydlig inom kommunerna och landstingen. Den stora och vittförgrenade

organisationen har framtvingat nya former för styrning och samordning. Experimenten med nämndorganisationen kan ses som försök att bemästra dessa växtproblem.

Under 1990-talet blev problemet ett annat. Skattestopp och ekonomisk tillbakagång framtvingade besparingar och nedskärningar. Landsting och kommuner har reducerat personalen. I historiskt perspektiv utgjorde det tidiga 1990-talet en vändpunkt. För första gången minskade personalen i kommuner och landsting.

Facklig organisering

Kommunal, Svenska Kommunalarbetareförbundet, ingår i LO och organiserar stora personalgrupper inom både kommuner och landsting. Bland TCO-förbunden är Svenska Kommunaltjänstemannaförbundet (SKTF) och Lärarförbundet stora inom den kommunala sektorn och Vårdförbundet på landstingssidan. Inom SACO finns en stor andel kommunal- och landstingsanställa i Jusek, Akademikerförbundet SSR, Lärarnas riksförbund (LR) samt Sveriges läkarförbund.

De snabba förändringarna inom den offentliga sektorn medför att gamla organisationsgränser överskrids. Samverkan mellan kommuner och landsting tvingar fram nya samarbetsformer mellan de fackliga organisationerna.

Avtalsförhandlingar

Personalens villkor regleras av vissa bestämmelser i lagen om offentlig anställning, främst arbetskonflikter och skadestånd, av den arbetsrättsliga lagstiftningen och av kollektivavtal.

På central nivå företräds kommuner, landsting och regioner av Sveriges Kommuner och Landsting. Pacta är namnet på det arbetsgivarförbund som representerar kommunalförbund och företag med kommunala avtal. Ett antal SACO-förbund inom kommun- och landstingssektorn företräds i avtalsförhandlingar av AkademikerAlliansen. På löntagarsidan finns också Offentliganställdas Förhandlingsråd, OFR, som är ett samarbetsorgan för TCO- och SACO-förbund inom den offentliga sektorn.

De centrala avtalen innehåller främst allmänna anställningsvillkor. I praktiken är de bindande för kommunerna. För att bli juridiskt giltiga måste de centrala avtalen tas in i lokala kollektivavtal. Som på andra delar av arbetsmarknaden införs även i kommuner och landsting former

för friare lönesättning. De individualiserade lönerna, med exempelvis inslag av resultatlön, avser att befrämja effektiviteten.

Medbestämmande

Under 1970-talet förändrades den arbetsrättsliga lagstiftningen med syftet att stärka de anställdas inflytande. Inom den offentliga sektorn ledde kraven på medbestämmande till en lång principdebatt. De anställdas inflytande kan nämligen komma i konflikt med den politiska demokratin. Två demokratiska principer bryts här mot varandra och bildar ett svårlöst dilemma. Å ena sidan kräver de anställda och deras fackliga organisationer att demokratin inte skall göra halt vid arbetsplatsens portar. Kraven på delaktighet och medinflytande gör sig inte minst gällande på den egna arbetsplatsen. Å andra sidan skall den offentliga verksamheten ytterst styras av medborgarna och deras valda företrädare. Ett långtgående personalinflytande kan därför inkräkta på den representativa demokratin. De nuvarande reglerna kan ses som ett försök till avvägning mellan dessa båda intressen.

Förhandlingsrätt. Medbestämmandelagen (MBL) ger de fackliga organisationerna möjlighet att genom förhandlingar utöva inflytande på arbetsplatsen. Lagen kompletteras av ett medbestämmandeavtal (MBA).

Medbestämmandelagens regler ledde till relativt byråkratiserade och formella procedurer. Inriktningen i dag är att skapa mer flexibla former för medbestämmande som lägger större tonvikt vid de enskilda arbetstagarnas ansvar och engagemang.

Partssammansatta organ. Fullmäktige kan inom en nämnds område överlåta beslutanderätten i frågor som rör förhållandet mellan de anställda och kommunen och landstinget som arbetsgivare till partssammansatta organ (PSO). Kommunens företrädare utses av fullmäktige och de anställdas av de fackliga organisationerna. De partssammansatta organen får inte avgöra frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. De får heller inte avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Närvarorätt. Fackliga representanter får närvara vid nämndernas sammanträden. Personalföreträdarna får delta i överläggningarna, men inte i besluten. Närvarorätten har vissa undantag: de fackliga företrädarna får inte vara med när nämnden behandlar ärenden som innebär myndig-

hetsutövning, när nämnden uppträder i rollen som arbetsgivare eller vid ärenden som gäller upphandling.

Närvarorätten har varit politiskt starkt kontroversiell. De borgerliga partierna har ansett att personalens särställning strider mot den kommunala demokratin, principen om lika inflytandemöjligheter för alla medborgare och den kommunala likställighetsprincipen. Socialdemokraterna har varit mer lyhörda för de fackliga organisationernas krav på inflytande.

Tjänstemannaroller

På grundval av intervjuer, som genomfördes i början av 1980-talet, har statsvetaren P.O. Norell i en avhandling analyserat de kommunala administratörerna. Tjänstemännen i kommunerna utgör inte någon exklusiv grupp med avseende på social bakgrund. Många kommer från hem utan studievana och många har växt upp på landsbygden. Nio av tio har en minst treårig gymnasieutbildning, fyra av tio akademisk utbildning, ofta socionomexamen eller motsvarande. Kommunaltjänstemännen har i stor utsträckning erfarenhet från arbete inom andra verksamhetsfält än det kommunala. De är jämförelsevis starkt engagerade i föreningsliv, fackliga organisationer och politiska partier.

Anställningen i kommunen nås huvudsakligen via tre karriärvägar, en internadministrativ, en teknisk-administrativ och en fältadministrativ. Dessa tre olika vägar återspeglas också i den enskilde tjänstemannens arbetssituation och rolluppfattning. Med en viss renodling finns det bland den kommunala personalen tre skilda rolltyper.

Den centrale administratören arbetar under kommunstyrelsen med övergripande uppgifter såsom ekonomi, planering, juridik, personal och organisation. Rollen är snarare generalist än specialist. Yrket förutsätter omfattande kontakter med både centrala politiker och med kommunala förvaltningar, fackföreningar och Kommunförbundet. Rollen förutsätter politisk följsamhet, exempelvis att invänta direktiv och lägga förslag i linje med ledningens uppfattning.

Den tekniske administratören har nära förbindelser med den privata sektorn. Arbetet innebär så gott som dagliga kontakter med företag, entreprenörer och konsulter. Den tekniske administratören uppfattar sig som en partipolitiskt neutral expert. Den viktigaste politiska resursen är professionell kunskap. Teknikerna har betydande möjligheter att påverka inom den egna sektorn.

Serviceadministratören är en vanlig roll bland yrken som lärare, soci-

alarbetare, bibliotekarier, förskollärare, kuratorer, fritidsledare och fritidspedagoger. Dessa tjänstemän anser att en av förvaltningens viktigaste uppgifter är att företräda svaga och andra som berörs av verksamheten, exempelvis elever, barn, missbrukare, åldringar, handikappade och klienter. De har ofta vänstersympatier och anser att kommunen bör ha en aktiv roll som initiativtagare och pådrivare.

Norell konstaterar att förutsättningarna för tjänstemännen och deras yrkesroller delvis förändrats. Kritiken mot den offentliga sektorn har i mycket riktats mot den traditionella byråkratrollen. Marknaden har blivit en viktig rollförebild. Den förändrade politikerrollen förutsätter en tydligare rollfördelning mellan förtroendevalda och anställda. Omprioriteringar och rationaliseringar ställer krav på engagemang, politisk hörsamhet, initiativförmåga och förmåga att sälja.

Privatisering

Det finns ingen skarp och entydig gräns mellan offentligt och privat. Mellan den offentliga myndigheten och det privata företaget ryms många blandformer. Privatisering är därmed inget entydigt begrepp. En övergång från den rena myndighetsformen kan ta sig många uttryck. Uppgiftsfördelningen mellan offentligt och privat kan bestämmas på flera olika sätt. En verksamhet kan vara privat i vissa avseenden och offentlig i andra.

Initiativ. I en strikt privat, marknadsstyrd modell är det den enskilde konsumenten som via sitt val mellan konkurrerande produkter bestämmer att en vara skall produceras. Offentliga initiativ kommer till stånd genom kollektiva, politiska beslut.

Produktion. Det privata bolaget och den offentliga myndigheten är två principiellt skilda verksamhetsformer, men det finns också andra alternativ såsom enskilda, föreningar och kooperativ.

Betalning. En privat modell för betalning innebär att individen själv betalar, en offentlig att finansieringen är kollektiv. Privatisering i detta avseende innebär ökad avgiftsfinansiering. En kombinationsform är ett system med service-checkar, som förenar offentlig finansiering med individuell valfrihet.

Reglering. Den offentliga makten kan ingripa via tvingande regler. Avreglering kan därför ses som ytterligare en aspekt av privatisering.

Privatisering innehåller således flera dimensioner, som kan kombineras på många olika sätt.

Kommuner och landsting har sedan länge haft möjlighet låta vissa uppgifter utföras av privata entreprenörer. Det har främst gällt tekniska tjänster såsom renhållning. En politiskt omstridd fråga har varit om kommunerna också skulle kunna lägga ut exempelvis daghem på entreprenad. Den socialdemokratiska regeringen accepterade att överlåta uppgifter på kooperativ och frivilliga föreningar, men inte på vinstdrivande företag. Efter regeringsskiftet 1991 ändrades lagen så att det blev möjligt att bedriva kommunal verksamhet även inom skol- och vårdsektorerna med privat huvudmannaskap.

Till kommunernas och landstingens kärnområden hör myndighetsutövning gentemot enskilda. Uppgifter som innebär myndighetsutövning får visserligen överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ, men endast med uttryckligt stöd i lag. Riksdagens beslut är följaktligen nödvändigt.

I syfte att öka konkurrensen i den kommunala verksamheten uttalade riksdagen att alla uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning kan läggas ut på entreprenad. Nämnderna har ansvar för att även verksamhet som lagts ut på entreprenad bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Innan kommunen eller landstinget lämnar över vården av en angelägenhet till bolag, förening, stiftelse eller enskild individ måste fullmäktige därför se till att man har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

Synen på privat drift av kommunal verksamhet är starkt partiskiljande och den socialdemokratiska regeringen har genomdrivit en del restriktioner mot privatiseringar. Kommunernas möjligheter att sälja allmännyttiga bostadsföretag och landstingens rätt att privatisera sjukhus har varit särskilt omstridda. En tillfällig stopplag infördes för att förhindra att sjukhus överfördes till privat regi. Från 2006 stadgar hälso- och sjukvårdslagen att uppgiften att bedriva hälso- och sjukvård som ges vid ett regionsjukhus eller en regionklinik inte får överlämnas till någon annan. Varje landsting skall driva minst ett sjukhus i det egna landstinget i egen regi. Om landstinget överlämnar driften av hälso- och sjukvård vid övriga sjukhus till någon annan så måste avtalet innehålla villkor om att verksamheten skall drivas utan syfte att ge vinst och att vården skall bedrivas uteslutande med offentlig finansiering.

Kommunala företag

Kommunerna äger i dag cirka 1 400 företag. Stora delar av den ekonomiskt tunga verksamheten bedrivs inom ramen för dessa företag. Deras sammanlagda tillgångar är större än kommunernas övriga tillgångar. Antalet landstingsägda företag uppgår till drygt 100.

Den dominerande, och allt vanligare, formen av kommunala företag är aktiebolag. Kommunerna äger dessutom en del stiftelser, ekonomiska föreningar och handelsbolag. Flertalet kommuner äger högst fyra företag, men storstäderna har vardera flera dussin företag.

Två slag av kommunala företag är ekonomiskt helt dominerande, nämligen bostadsbolag och energibolag. Annan verksamhet som bedrivs i bolagsform är vattenverk, park- och fritidsverksamhet, kollektivtrafik, parkering, stadsteatrar etc.

Fördelarna med bolagsform är ökad effektivitet genom större ekonomisk rörelsefrihet samt friare anställningsformer och lönesättning. Nackdelarna är framför allt de sämre möjligheterna till insyn och kontroll. Det finns en del viktiga rättsliga skillnader mellan å ena sidan aktiebolag och å andra sidan kommunala nämnder och förvaltningar. Offentlighetsprincipen gäller inte i privat verksamhet. Ett aktiebolag behöver enligt aktiebolagslagen endast informera om styrelsesammansättning, årsredovisning och förvaltningsberättelse.

Bristerna i demokrati- och rättssäkerhetshänseende har lett till att kommunallagen utvidgats när det gäller reglerna om kommunala företag. Kommunala uppgifter kan överlämnas till aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser. Ett sådant överlämnande kräver fullmäktiges beslut.

Numera likställs aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommuner och landsting utövar ett bestämmande inflytande med myndigheter när det gäller handlingsoffentligheten. Enskilda har därmed rätt att hos förvaltningsdomstol överklaga beslut av sådana kommunala företag att inte lämna ut företagets handlingar. De anställda i kommunala företag har också fått meddelarfrihet. Lagändringen underlättade för massmedierna att granska och avslöja oegentligheter i de kommunala bolagen.

Kommunen som koncern

När ekonomiskt betydande delar av kommunernas och landstingens verksamhet bedrivs i företagsform ger budget och årsredovisning en

högst ofullständig bild av den samlade verksamheten. Svårigheterna att få en överblick över kommunernas och landstingens ekonomiska situation har lett till regler om att kommunerna måste upprätta en årsredovisning som även omfattar sådan kommunal verksamhet som bedrivs i aktiebolag eller andra privata former.

Denna koncernredovisning är ett uttryck för att den kommunala organisationen blir alltmer mångfasetterad. Den traditionella nämndorganisationen är numera bara en bland många verksamhetsformer.

Jakten efter den goda organisationen

Kommunernas och landstingens inre organisation har blivit ett allt mer brännande politiskt problem. Landets ekonomiska situation har blivit mer och mer beroende av den stora offentliga sektorn och denna offentliga sektor domineras av kommunerna och landstingen. Försöken att öka effektiviteten i den offentliga verksamheten har inte minst gått ut på att förändra kommunernas och landstingens organisatoriska uppbyggnad. Jakten efter den goda organisationen har blivit alltmer intensiv.

Småkommuner och storstäder

Kommunallagen anger endast vissa grundkrav på den kommunala organisationen och det finns mycket stora variationer mellan olika kommuner. Organisationen i en glesbygdskommun med några tusen invånare är givetvis enklare än i städer med hundratusen eller fler invånare, för att inte tala om Stockholms läns landsting med uppåt två miljoner invånare och över 40 000 anställda.

Landets största kommun, Stockholms stad, har en delvis speciell uppbyggnad och regleras av vissa särskilda paragrafer i kommunallagen. Som andra kommuner har Stockholm kommunfullmäktige, kommunstyrelse, nämnder, revisorer och kommunägda bolag. De många nämnderna i den vittförgrenade förvaltningen är emellertid indelade i åtta rotlar, som var och en leds av ett borgarråd. Borgarråden är heltidsanställda förtroendevalda och motsvarar andra kommuners kommunalråd. Tidigare utsågs borgarråden proportionellt efter partiställningen i fullmäktige, men ett majoritetssystem har nu införts. Fullmäktiges majoritet besätter alla borgarrådsposter med rotelansvar. Oppositionen utser oppositionsborgarråd.

Borgarråden är normalt ordförande i de nämnder som hör till deras

respektive rotlar. Borgarråden kan sitta i fullmäktige, men inte i kommunstyrelsen. Tillsammans bildar de borgarrådsberedningen, som formellt endast är ett beredande organ till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, men som i realiteten utgör huvudstadens maktcentrum. En särställning i borgarrådsberedningen intar finansborgarrådet, som både är ordförande och ansvarig för den ekonomiska samordningen. Finansborgarrådet är också ordförande i kommunstyrelsen.

Förändringar

Trots att det även tidigare funnits en skillnad mellan små och stora kommuner fanns det betydande likheter mellan landets olika kommuner. Det var för några år sedan förhållandevis lätt att rita upp organisationsschemat för den svenska normalkommunen. Den ensartade organisationen uppkom dels till följd av statens noggranna reglering i speciallagar och andra författningar, dels av att kommunerna självmant efterliknade varandra, inte minst genom förmedling av Svenska Kommunförbundet. För landstingens del åstadkoms motsvarande samordning av Landstingsförbundet. Den epok i modern svensk historia som kännetecknades av centralplanerade standardlösningar har inte minst satt sin prägel på kommunerna och landstingen.

I dag förändras den kommunala organisationen i två avseenden. För det första ökar variationsrikedomen. Först frikommunförsöket och sedan 1991 års kommunallag gav kommunerna friare händer att omstöpa sin organisation. Olikheterna mellan kommunerna kom därigenom att öka. För det andra finns det ändå vissa gemensamma drag i de aktuella trenderna. Många kommuner experimenterar, men de prövar ofta samma nya recept. De allmänna bevekelsegrunderna för organisationsförändringarna är i stort desamma i kommuner såväl som landsting, i storstäder såväl som glesbygdskommuner.

Målstyrning

Den allmänna bakgrunden till dagens organisationsproblem är välkända. Medborgarnas ställer ökade krav på vård, omsorg, utbildning och andra tjänster. Kostnaderna stiger. Samtidigt stagnerar eller minskar den offentliga sektorns skatteintäkter. En ändamålsenlig användning av tillgängliga resurser har blivit alltmer angelägen. Brister i styrning, organisation och uppföljning hämmar effektiviteten.

Gemensamma nyckelord i programmen för förbättrade styrmetoder är mål, uppföljning och decentralisering. Den nuvarande kommunallagen motiverades med att detaljstyrning övergetts till förmån för en mer övergripande styrning med mål och ramar. De förtroendevalda skall ha det yttersta ansvaret för hela verksamheten, medan det praktiska genomförandet och beslutsbefogenheter i större utsträckning anförtros åt de anställda.

Grundtanken för dagens styrmodell är tämligen enkel. Riksdagen anger de allmänna principerna och ramarna för politiken. Flera ramlagar innehåller sådana generella målformuleringar. Exempel är socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, skollagen, miljöbalken och arbetsmiljölagen. Många öronmärkta anslag har ersatts av ett allmänt statsbidrag till kommunerna. Hur målen omsätts i praktiken överlåts på lokala organ, i synnerhet kommuner och landsting. Inom de lokala självstyrelseorganen sker en motsvarande uppgiftsfördelning. Politikerna, ytterst genom fullmäktiges beslut, anger mål och ramar. Ansvaret för att verkställa besluten överlåts på självständiga enheter.

Processen förutsätter således en decentralisering i flera led: från central statlig nivå till kommuner och vidare från kommunernas politiska ledning till anställda eller självständiga bolag, stiftelser, kooperativ och föreningar.

Det är en allmän princip att makt skall motsvaras av ansvar (även om gapet i verkligheten ofta kan vara nog så stort). En decentraliserad modell innebär att beslutskompetens överflyttas från högre till lägre nivåer i organisationen. Därmed följer ökat ansvar för anställda och lokala organ. För att den centrala nivån skall kunna utkräva ansvar måste den ha möjlighet att följa verksamhetens utveckling. Redovisning och resultatrapportering blir därför en avgörande länk i kedjan.

Denna mål- och resultatstyrning ställer krav på nya former för relationer mellan central och lokal nivå. Dagens förvaltningspolitik bygger på en mål- och resultatdialog. Staten ställer krav på att resultatmått utvecklas och att kommuner och landsting svarar för en ekonomisk och verksamhetsmässig redovisning.

Kritik mot målstyrning

Målstyrningsfilosofin har uppkommit som ett alternativ till en hierarkisk, centralstyrd modell som visat sig ha stora brister. Men även målstyrningen har sina kritiker. Organisationsforskaren Björn Rombach har sammanfattat invändningarna i en bok med den talande titeln

”Det går inte att styra med mål!”. Enligt Rombach finns det fyra argument mot målstyrning.

Metodens effekter är osäkra. Modellen förutsätter att politikerna formulerar mål som har tillräcklig klarhet och precision för att vara styrande. Erfarenheten visar dock att målen ofta är oklara och oförenliga. Det är svårt att mäta resultaten. Varken målangivelse eller resultatuppföljning fungerar därför som i den ideala modellen.

Det finns bättre metoder. Målstyrningen drivs ofta fram av experter och tjänstemän som vill ersätta den formella budgetstyrningen med ett annat formellt styrsystem. Politiker har emellertid andra metoder för att påverka, exempelvis genom att peka ut färdriktningen på andra sätt, att fatta principiellt betydelsefulla detaljbeslut, att intressera sig för medel och blanda sig i verkligheten.

Metoden passar inte i politikens värld. I affärsvärlden är målens avsändare en enhetlig företagsledning. I politiken är det högsta beslutande organet en församling av politiker från olika läger. Åsiktsmotsättningar och debatt är här väsentliga och naturliga inslag. Eftersom övergripande mål oftast är abstrakta gör målstyrning politiken mindre synlig och levande.

Metoden är ogenomtänkt. Styrmetoden utgår från orealistiska föreställningar om hur beslut fattas och hur organisationer styrs. Modellens klara åtskillnad mellan mål och medel återspeglar inte verkligheten. I en beslutsprocess diskuteras problem, alternativ och lösningar samtidigt.

Målstyrningens kritiker har goda argument. Tidigare försök med målstyrning som metod för politisk maktutövning har givit negativa erfarenheter. Ett exempel är 1960-talets programbudgetidéer, som övergavs bland annat till följd av svårigheterna att skilja mål och medel, att formulera klara mål och att finna tydliga resultatmått.

Men målstyrningen bör inte ses som en enda klart utmejslad styrningsmetod som en gång för alla införs i kommuner och landsting. Vad som i dag hänförs till begreppet målstyrning är en ganska blandad samling idéer som egentligen bara har det gemensamt att de riktar sig mot ett traditionellt centralstyrt system som visat sig vara stelt, ineffektivt och föga lyhört mot politikers och medborgares önskningar.

Dagens målstyrningsexperiment kan i detta perspektiv ses som en övergångsfas. Alla försök med beställar-utförarnämnder och köpa-säljamodeller blir knappast bestående. Däremot kommer morgondagens kommuner sannolikt att ha föga likhet med de centraliserade jättehierarkier som följde med efterkrigstidens kommunsammanslagningar.

Omorganisationerna och sökandet efter den goda styrelseformen kommer att fortsätta.

Omorganisationer som livsform

För många som är verksamma i kommuner och landsting har omorganisationer blivit en del av vardagen. Knappt har den ena budgetreformen genomförts förrän det är dags att lära sig nästa managementkoncept.

Omorganisationerna har alstrat sin egen marknad. Den kommun som önskar ändra sin organisation kan i dag välja mellan olika rådgivare. Organisationskonsulter erbjuder kommunerna lösningar när det gäller organisation, styrformer, ledarutveckling, ekonomistyrning och effektivisering. Inspirationen kommer oftast från det privata näringslivet. Beställar-utförarmodellen hade sannolikt inte fått sitt snabba genomslag om den inte saluförts av organisationskonsulterna. En genomgripande förändring kan lättare genomföras om kommunledningen kan hämta legitimitet hos en utanförstående konsult.

Kommunal samverkan

Diskussionen hittills i detta kapitel har utgått från den orealistiska förutsättningen att kommunerna och landstingen är utlämnade åt sig själva. I praktiken spelar olika former av samverkan stor roll för kommunernas möjligheter att hävda sina intressen.

Mellankommunal samverkan

Kommunernas gränser drogs en gång upp med avsikten att skapa effektiva administrativa enheter för välfärdssamhällets serviceproduktion. Många politiska problem berör emellertid geografiska områden som inte sammanfaller med kommungränser. Gemensamma miljöintressen förenar kommunerna längs ett vattendrag. Transporter, flygplatser och kollektivtrafik fordrar samlade insatser av grannkommuner. Avfallshanteringens problem går inte alltid att lösa inom ramen för en enstaka kommun. Efter hand har allt fler former för mellankommunal samverkan växt fram. Kommunalrätten erbjuder kommunalförbundet som en särskild juridisk form för sådan samverkan. Det finns emellertid många andra alternativa organisationsformer, exempelvis

gemensamma nämnder, bolag, föreningar, stiftelser eller mer informella samrådsgrupper.

Samverkansformerna är inte begränsade till enbart kommuner eller enbart landsting. Särskilt politiska problem av större regional betydelse kan samla flera olika slags organ. Det finns många exempel på samverkan mellan länsstyrelser, andra statliga myndigheter på regional och lokal nivå, landsting, kommuner, kommunförbund, utvecklingsfonder, högskolor och näringsliv.

Sveriges Kommuner och Landsting

En av Organisations-Sveriges viktigaste aktörer på nationell nivå är Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. Ett mått på närheten till den centrala statsmakten det stora antalet kontakter med regeringskansliets politiker och tjänstemän.

Den europeiska översikten i bokens andra kapitel visade att kommunerna i norra och södra Europa har olika strategier för att påverka beslutsfattarna i huvudstaden. Den sydeuropeiska traditionen bygger på den lokale borgmästarens goda personliga förbindelser med makthavare i parlament och ministerier. I Nordeuropa utövar kommunerna sitt nationella inflytande framför allt genom kollektiva, starka intresseorganisationer. SKL är ett tydligt uttryck för den nordeuropeiska modellen.

Förbundet bygger på frivillig, privaträttslig grund. Alla kommuner, landsting och regioner är emellertid medlemmar och SKL har som företrädare för de lokala och regionala självstyrelseorganen fått en halvofficiell ställning. Kansliet ligger i Stockholm och har drygt 400 anställda. SKL utger tidningen Dagens Samhälle, som bevakar kommun- och landstingsvärlden.

SKL verksamhet handlar framför allt om att bevaka utvecklingen och föra fram kommunernas synpunkter inom områden som samhällsekonomi, juridik, arbetsliv, vård och omsorg. SKL företrädare arbetsgivarsidan i avtalsförhandlingar inom den kommunala sektorn.

Formellt sett utgör Sveriges Kommuner och Landsting ännu så länge namnet på en samverkan mellan Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. De båda förbunden har successivt byggt ut samarbetet både på den politiska nivån och på kanslinivån. De båda förbundens kongresser beslutade 2003 att bilda ett nytt förbund för kommuner, landsting och regioner. Vid extrakongresser 2004 godkände de båda förbunden stadgarna för det nya förbundet Sveriges Kommuner och Landsting samt ett avtal som reglerar övergången till det nya förbundet.

SKL blir en egen juridisk person vid en konstituerande kongress år 2007.

Internationell samverkan

Via kommun- och landstingsförbunden är Sveriges kommuner, landsting och regioner medlemmar i *United Cities and Local Governments*, UCLG. Medlemmarna i detta internationella samarbetsorgan är kommun- och regionförbund i olika världsdelar samt ett tusental större städer. Huvudsyftet är att stärka den lokala självstyrelsen runt om i världen. UCLG bildades år 2004 genom en sammanslagning av tre äldre organisationer. Kansliet är beläget i Barcelona.

Den europeiska organisationen *Council of European Municipalities and Regions*, CEMR, var tidigare en fristående organisation, men utgör numera den europeiska sektionen av UCLG. CEMR:s beslutande församling (assembly) möts vart tredje år. Organisationen bevakar vad som händer inom EU och verkar för att öka samarbetet mellan öst och väst i Europa.

Inom Europarådet finns en särskild kommunalkongress, *Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, CLRAE, som har sitt säte i Strasbourg. Denna är ett forum för policydiskussioner. Initiativet till Europakonventionen om kommunal självstyrelse kom exempelvis härifrån. Kommunförbundet och Landstingsförbundet företräder Sverige. Kommunalkongressen har numera samma status som Europarådets parlamentarikerförsamling och är indelad i två kammare, en för kommuner och en för regioner.

Assembly of European Regions, AER, är en sammanslutning av europeiska regioner. Alla svenska landsting och regioner är representerade i AER.

Utöver dessa formella samarbetsorganisationer på global och europeisk nivå finns flera andra varianter av internationell kommunal samverkan. Ett exempel är de former för gränsregionalt samarbete som utvecklats inom Norden och Östersjöområdet.

Kommunerna och Europa

Internationaliseringen påverkar i högsta grad kommunerna. Ett ökat antal politiska frågor, såsom miljöproblem, tar ingen hänsyn till nationalstatens territoriella gränser. Kommunerna fick ett stort ansvar i ge-

nomförandet av Agenda 21, som var ett resultat av det internationella miljösamarbetet. Kommunikationsteknologin skapar helt nya förutsättningar att snabbt överföra stora mängder information över obegränsade avstånd. Kapitalmarknadernas internationalisering minskar betydelsen av gamla nationsgränser. Den europeiska integrationen kan ses som ett bland många uttryck för denna samhällslivets allmänna internationalisering. Även kommuner och landsting berördes av Sveriges anslutning till först EES och sedan EU.

När EES-avtalet trädde i kraft 1994 införlivades ett stort antal rättsakter inom EU:s regelsystem med den svenska rättsordningen. Sverige fick därmed tillgång till EU:s inre marknad med dess fyra friheter, dvs. fri rörlighet för personer, varor, kapital och tjänster. Avsikten var att främja handel och övrig ekonomisk verksamhet mellan parterna under ett system med likalydande regler.

Inträdet i den inre marknaden innebar inte någon dramatisk förändring för kommuner och landsting. Syftet var att undanröja konkurrensbegränsningar. Möjligheterna att av sysselsättningsskäl stödja enskilda företag hade redan begränsats i den nya kommunallagen och blev nu ännu mindre.

Den mest påtagliga konsekvensen för kommunerna och landstingen gällde annars reglerna för upphandling. Genom EES-avtalet gavs svenska företag tillträde till EU-marknaden. I gengäld fick EU-ländernas företag samma rätt att konkurrera om den svenska offentliga upphandlingen. Kommunernas möjligheter att favorisera lokala näringsidkare minskade därmed.

EU:s upphandlingsregler gäller kommuner, landsting och andra juridiska personer som helt eller delvis är offentligt ägda, exempelvis kommunala bolag. Reglerna gäller all upphandling överstigande en viss ekonomisk nivå. För sådan upphandling ställs särskilda krav på annonsering, anbudsförfarande, minimitider och val av anbud. Reglerna innebar restriktioner på kommunernas och landstingens upphandling, men i gengäld öppnades möjligheter till kommunal tjänsteexport på den europeiska marknaden.

Nästa steg på Sveriges väg mot den europeiska integrationen blev medlemskapet i EU 1995. Därigenom utvidgades samarbetet i två avseenden. För det första fick Sverige del i EU:s beslutsorgan, såsom kommissionen, ministerrådet, Europaparlamentet, domstolen, revisionsrätten och regionkommittén. För det andra berördes också andra områden än dem som täcks av EES-avtalet. EU omfattar en fullständig tullunion.

I EU-samarbetet ingår även områden som atomenergi, kol och stål, jordbruk och fiske.

Samtidigt som Sverige blev medlem genomgick den europeiska gemenskapen en inre omvandling. Vid regeringskonferensen i Maastricht 1991 enades medlemsländerna om att fördjupa samarbetet inom det politiska och monetära området. Fördraget om Europeiska unionen, som trädde kraft 1993, innefattar bland annat en ekonomisk och monetär union, EMU. Vid toppmötet i Amsterdam 1997 beslöts om ytterligare fördjupning av samarbetet. Samtidigt påbörjades utvidgningen till nya medlemsländer i östra Europa, vilket innebar att antalet medlemsländer år 2005 ökade till 25.

Betydelse för kommunerna

När Sverige ansökte om medlemskapet gjordes den officiella bedömningen att grunderna för den lokala självstyrelsen inte skulle rubbas. EU lägger sig inte i kommunernas inre organisationsformer, de förtroendevaldas villkor eller kommunaldemokratins utformning. Principerna för kommunernas och landstingens skötsel skulle därför inte behöva ändras. Inom vissa praktiska verksamhetsområden skulle EU-medlemskapet få konsekvenser. Den inre marknaden påbjöd exempelvis att kommunernas och landstingens upphandling skulle bli mer öppen och konkurrensutsatt.

Denna allmänna bedömning visade sig i huvudsak korrekt. Medlemskapet i EU har knappast på något dramatiskt sätt ändrat de svenska kommunernas och landstingens ställning. Men framtidsbedömningen när Sverige blev medlem underskattade det faktum att den europeiska unionen är en dynamisk process och att besluten inom EU under åren fått direkta och indirekta konsekvenser inom ett rad olika delar av kommunernas och landstingens verksamhet.

Statskontoret har, efter ett regeringsuppdrag, kartlagt EU:s betydelse inom ett antal politikområden. Den samlade bilden visar att EU:s samarbetsområden i dag har utvecklats till att omfatta stora delar av kommunernas och landstingens verksamheter. Denna ökade påverkan är i många fall en följd av att EU:s lagstiftning innehåller gemensamma bestämmelser om insatser som medlemsstaterna måste göra, ofta i form av fastställda gränsvärden och rapporteringskrav. I andra fall innebär EU:s lagstiftning förbud mot nationell lagstiftning och andra åtgärder som strider mot den inre marknadens principer om fri rörlighet för varor, tjänster och personer. EG-domstolen har en betydelsefull roll med att

precisera inre marknadslagstiftningens utsträckning. Den kommunala nivån påverkas också av det arbete som bedrivs inom ramen för EU:s olika stödprogram. Dessutom har erfarenhetsutbytet inom den öppna samordningsmetoden ökad i betydelse för kommuner och landsting.

Trots att EU saknar kompetens att lagstifta i hälso- och sjukvårdsfrågor så har EU-samarbetet ändå fått allt större betydelse för den svenska hälso- och sjukvården. Detta förklaras av att EU:s inre marknadslagstiftning om bland annat fri rörlighet för varor och personer, i kraft av EG-domstolens uttolkningar, har utsträckts till att omfatta delar av den nationella hälso- och sjukvården.

Statskontoret drar slutsatsen att de sammantagna effekterna av EU-samarbetet i betydande utsträckning förändrat förutsättningarna för kommunernas och landstingens huvuduppgifter. EU:s lagstiftning införs ofta på områden där det är kommunerna som ansvarar för operativ tillsyn och kontroll. Kommunerna blir därmed den sista förvaltningslänken med att tillämpa EU:s lagstiftning på den svenska lokala nivån. Många av EU:s krav är betungande för kommunerna och illa anpassade till lokala förhållanden, vilket gör att flera kommuner får svårt att uppfylla sina förpliktelser.

Härtill kommer de makroekonomiska begränsningar som följer av den ekonomiska och monetära unionens krav. Även om Sverige inte gått med i EMU:s tredje steg så har vi accepterat att medlemsländernas ekonomi skall harmoniseras; inget land får avvika mer än marginellt från de europeiska riktvärdena. Denna konvergens lägger betydande restriktioner på varje lands budgetunderskott, räntenivå, inflationstakt och offentliga sektor.

Statskontorets rapport pekar också på några tänkbara utvecklingslinjer. Eftersom EU i ökad utsträckning reglerar hur EU-lagstiftningen skall genomföras kan kommuner och landsting dras in i olika slags förvaltningsnätverk tillsammans med kommissionen och statliga myndigheter. Det är också möjligt att den inre marknaden kommer att utsträckas till att även omfatta välfärdsproducerande områden såsom hälso- och sjukvård.

Den politiska maktens tyngdpunkt har alltså förskjutits från Stockholm till Bryssel. Å ena sidan minskar därmed betydelsen av hävdvunna inflytandekanaler till kanslihuset och riksdagen. Å andra sidan öppnas nya möjligheter att påverka beslutsfattandet inom EU. Som en följd av fördraget om Europeiska unionen inrättades 1993 Regionkommittén. Den består av företrädare för EU-ländernas självstyrelseorgan på regio-

nal och lokal nivå. Regionkommittén har därmed givit svenska kommuner och landsting en plats i EU:s beslutsprocess.

Regionkommittén är ett rådgivande EU-organ, som yttrar sig om EU-initiativ med regionala eller lokala effekter. Det är kommuners och regioners främsta formella plattform i EU och som sådan ett forum för att föra fram kommunala och regionala intressen i EU:s beslutsprocess. Regionkommitten har drygt 300 ledamöter och är indelat i sex utskott. Den svenska delegationen har tolv ordinarie ledamöter och tolv ersättare. Dessa är kommun- och landstingspolitiker.

Liksom alla intressegrupper har även kommuner och landsting möjlighet att söka påverka EU:s beslutsfattande via mer informella kanaler. Sådan lobbyverksamhet spelar ofta en viktig roll i den faktiska beslutsprocessen. Flera svenska kommuner och landsting har, antingen själva eller i samverkan, etablerat kontor i Bryssel. Sveriges Kommuner och Landsting har ett kontor i Bryssel, som sysslar med omvärldsbevakning, information och rådgivning.

Europeiska unionens framtid är i dag höljd i dunkel. Förslaget till fördrag om en konstitution för EU skulle i vissa avseenden innebära en förstärkning av de lokala självstyrelseorganens roll. Närhetsprincipen (subsidiaritetsprincipen) har redan skrivits in som en vägledande idé. De föreslagna reglerna för hur närhetsprincipen skall tillämpas erkänner inte bara de nationella parlamenten utan också regionala och lokala organ. De regionala och lokala självstyrelseorganen skulle få möjlighet att gå till domstol med klagomål om EU inskränker deras ställning. Avsikten var också att EU:s regionkommitté skall få ge råd också till kommissionen och Europaparlamentet. Dessutom skulle kommissionen instrueras att alltid ta hänsyn till regionala och lokala intressen när man lägger fram förslag till ny lagstiftning. Efter det att de holländska och franska väljarna i folkomröstningar 2005 sagt nej till förslaget är konstitutionsförslagets framtid nu högst oviss.

Referenser

Fullmäktige. Uppgifter och organisation anges i kommunallagen. Se även SOU 1996:169.

Styrelsen och övriga nämnder. För inlägg i debatten om samlingsstyrelse och majoritetsstyrelse, se SOU 1972:32 och Gidlund 1989. Uppgifter om nämndorganisationen från Kommunförbundets statistikavdelning. Frikommunförsöket analyseras i Ståhlberg 1990 och Baldersheim & Ståhlberg 1994. Stadsdels-

nämnderna i Göteborg utvärderas av Jönsson m.fl. 1997. Statsdelsnämnderna i Stockholm utvärderas av Bäck m.fl. 2001.

Revisorer. Revisorernas uppgifter anges i kommunallagen samt dess förarbeten och kommentarer.

Personal. Statistiska uppgifter från SCB och SKL. Allmänt om den offentliga personalen, se Petersson & Söderlind 1993. Tjänstemännens bakgrund och rolluppfattningar dokumenteras i Norell 1989, Blom 1994 och Wallenberg 1997.

Privatisering. Uppgifter om kommunala bolag i SCB:s publikation Kommunägda företag.

Vilken är den bästa organisationen? Kritik mot målstyrning i Rombach 1991.

Kommunal samverkan. Material från Västsverigeutredningen och Sveriges Kommuner och Landsting. Undersökningen av regeringskansliets kontakter dokumenteras i Petersson 1989.

Kommunerna och Europa. Allmänt om Sverige och Europaintegrationen, material från UD och SKL. EU:s betydelse analyseras i Statskontorets rapport 2005:12.

Hur fungerar kommunen? De tre kriterierna utvecklas i Petersson & Söderlind 1993 och Petersson m.fl. 1997.

9 Effektivitet

Debatten om kommunerna och landstingen har under senare år framför allt betonat de ekonomiska aspekterna. Den kommunala sektorns ekonomiska betydelse kan mätas på flera olika sätt, men oavsett indikator blir slutsatsen att kommuner och landsting fått en avgörande betydelse för hela folkhushållet. Sverige har västvärldens proportionellt största offentliga sektor och denna domineras av kommunerna och landstingen. Den kommunala sektorns utgifter motsvarar en fjärdedel av landets samlade bruttonationalprodukt.

Redan under 1980-talet blev ett viktigt inslag i den ekonomiska politiken att försöka bromsa utgiftsökningarna inom kommuner och landsting. Staten klargjorde i början av 1990-talet att kommunerna och landstingen nått en vändpunkt. Den offentliga verksamheten måste ställas om från expansion till en stagnerande verksamhetsvolym. De skattemedel som står till kommunernas förfogande växer inte i samma takt som efterfrågan på den typ av verksamhet som kommunerna ansvarar för. Organisation och finansieringsformer genomgår betydande förändringar.

Det ekonomiska perspektivet på kommunerna och landstingen ställer resurshushållningen i förgrunden. Kommuner och landsting ses som tjänsteproducerande organisationer. Med knappa resurser gäller det att åstadkomma kvalitativt och kvantitativt bästa möjliga resultat. Det övergripande problemet blir därmed effektivitet. Detta kapitel granskar först vilka resurser, vilka inkomster, som står till kommunernas och landstingens förfogande. Därefter uppmärksammas resursanvändningen, kommunernas och landstingens utgifter. De ekonomiska styrningsmedlen är framför allt budget- och redovisningssystem. Försöken att

höja effektiviteten går bland annat ut på att avskaffa kommunala monopol och att införa ett större inslag av konkurrens. Svårigheterna att mäta effektiviteten leder in på det allmänna problemet om utvärdering av den offentliga verksamheten.

Inkomster

Den helt dominerande inkomstkällan för både kommuner och landsting är kommunalskatt (tabell 9.1). Av inkomsterna kommer två tredjedelar från skatter. En annan inkomstkälla är statsbidrag, dvs. statliga skatteintäkter som vidareförmedlas till kommuner och landsting. För landstingens del tillkommer även ersättningar från sjukförsäkringen. Sammantaget står skatter och statsbidrag för den helt dominerande delen av den kommunala sektorns finansiering.

Tabell 9.1 Inkomster 2003

	Kommuner	*Landsting*
Skatt	66	71
Statsbidrag	11	5
Försäljning verksamhet	5	5
Försäljning, övrig	2	3
Taxor och avgifter	5	3
Bidrag	6	13
Övrigt	5	0
Summa procent	100	100

Källa: Den offentliga sektorn. Bokslut för verksamhetsåret 2003. SCB.

En mindre, men inte oväsentlig, del av inkomsterna kommer från avgifter, exempelvis patientavgifter och kommunala avgifter för el, vatten, renhållning etc. Flera kommuner har också utnyttjat möjligheten att ta upp lån på kreditmarknaden; i åtskilliga fall har lånen använts inte bara för investeringar utan för att finansiera den löpande driften.

Kommunalskatt

Skatteunderlaget utgörs av den till kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomsten, minskad med eventuellt grundavdrag. Skatteunderlaget varierade enligt 2004 års taxering mellan 250 000 kronor per

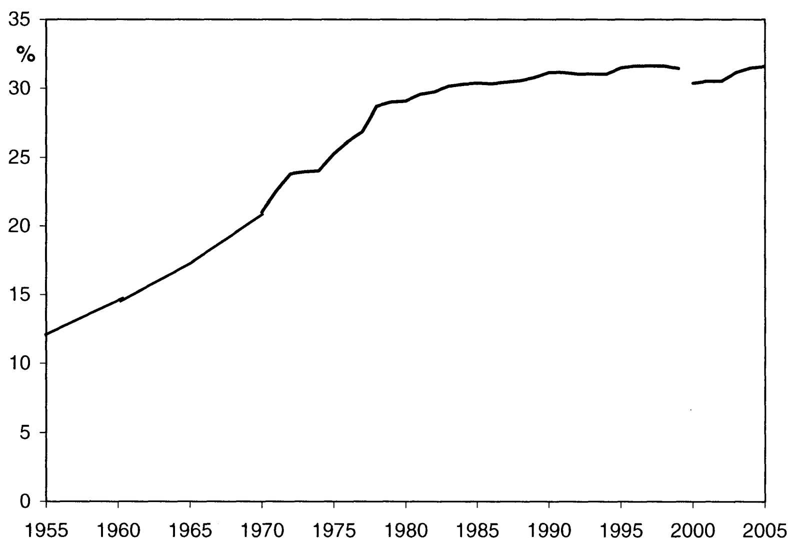
invånare (Danderyd i Stockholms län) och 113 000 kronor per invånare (Högsby kommun i Kalmar län). Medeltalet i hela landet uppgick till 144 000 kronor per invånare.

Landsting och kommuner har rätt att ta ut skatt. Med skattesats avses den procentuella andel av den beskattningsbara inkomsten som en skattskyldig påförs i kommunal inkomstskatt. Total kommunal skattesats för en kommun utgörs av summan av skattesatsen för kommun och landsting.

Den totala kommunala skattesatsen 2005 var 31,60 procent. Därav svarade landstingsskatt för 10,76 och kommunalskatt för 20,84 procent.

De samlade kommunalskatterna var år 1960 cirka 15 procent, då kommunerna stod för cirka 10 procent och landstingen knappt 5 procent. Under det sena 1960-talet och under 1970-talet ökade kommunalskatterna i det närmaste exponentiellt (figur 9.1). I slutet på 1960-talet hade nivån nått 20 procent, 1975 25 procent och vid 1980-talets inledning 30 procent. Under 1980-talet bromsades expansionen visserligen, men skatterna fortsatte att stiga. Under 1990-talet planade kommunalskatterna ut på en fortsatt hög nivå.

Figur 9.1 Total kommunal skattesats



Anm.: Före år 2000 inräknades kyrkoskatten i kommunalskatten.

När kommunerna under 1990-talet successivt övertog huvudmannaskapet för omsorg om äldre och handikappade fick kommunerna höja skatten lika mycket som landstingen varit ålagda att sänka, s.k. skatteväxling. I dag är kommunalskatten drygt 20 procent och landstingsskatten drygt 10 procent.

Lägst total kommunal skattesats 2005 hade Kävlinge kommun med 28,90 kronor och högst Dals-Eds kommun med 34,24 kronor. Lägst kommunalskatt har i allmänhet borgerligt styrda förortskommuner med hög skattekraft. Glesbygdskommuner i mellersta och norra Sverige har genomsnittligt hög kommunalskatt.

Fri beskattningsrätt?

Regeringsformen stadgar att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse och att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Dessa uttalanden i grundlagen har tolkats så att de svenska landstingen och kommunerna har fri beskattningsrätt. I praktiken är så inte fallet.

Frågan om kommunernas beskattningsrätt ställer den lokala självstyrelsens problem på sin spets. Hur stor självbestämmanderätt har kommuner och landsting? Eftersom flertalet politiska beslut har ekonomiska konsekvenser lägger en begränsning av inkomsterna i praktiken även en avgörande restriktion på den politiska handlingsfriheten.

Förarbetena till regeringsformen menar att formuleringen om den kommunala självstyrelsen skall tolkas som ett allmänt principstadgande. Paragrafen ger ”uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna”. Den kommunala beskattningsrätten är starkt förbunden med den kommunala initiativrätten. Men omfattningen av denna självbestämmanderätt lämnades öppen. Regeringen ansåg 1973 att den närmare ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte borde anges i grundlag. Däremot gjordes klart att den kommunala beskattningsrätten inte var fri ”ens i den meningen att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek”. Staten förbehöll sig rätten att begränsa kommunernas beskattningsrätt. Den enda restriktionen var att en eventuell reglering måste ske i lagform, dvs. kräva riksdagens godkännande.

Den kommunalekonomiska utredningen lät 1977 två statsvetare, Bengt Owe Birgersson och Gunnar Wallin, analysera den kommunala självstyrelsens innebörd. De fann, mot bakgrund av de motivuttalanden som gjorts vid grundlagens tillkomst, att ett av staten beslutat skattetak

inte kunde anses strida mot regeringsformen. Ett skattetak skulle uppenbart innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Ju mer självstyrelsen begränsades, desto "betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt". Ingrepp som skattetak borde därför användas "med stor urskillning och varsamhet". Problemet sågs som "en vidare politisk avvägningsfråga som det inte är möjligt att diskutera enbart på tekniska grunder". I sin grundlagskommentar ansluter sig Erik Holmberg och Nils Stjernquist till de båda statsvetarnas bedömning.

När kommunernas ekonomi under 1980-talet blev ett allt allvarligare politiskt problem fick också frågan om ett skattetak ökad aktualitet. Genom överenskommelser mellan regeringen och kommun- och landstingsförbunden begränsades skattehöjningarna. Moderata samlingspartiet motionerade i riksdagen om att genom lagstiftning sätta ett stopp för de kommunala skatteökningarna, men riksdagsmajoriteten avslog kraven. Som en del av ett ekonomiskt krispaket föreslog så den socialdemokratiska regeringen våren 1990 en lag om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt.

Frågan huruvida ett kommunalt skattestopp var förenlig med grundlagen hade nu blivit högst konkret. Både lagrådet och konstitutionsutskottet granskade lagförslagets författningsenlighet.

Lagrådet ansåg att ingripanden i den kommunala skatterätten "måste användas med stor urskillning och varsamhet" och att "i ju högre grad de innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt". Frågan hur långtgående sådana ingripanden får göras "måste bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de skall gälla". "Inom vissa ramar blir emellertid gränsdragningen en politisk snarare än en rättslig fråga." Lagrådet fann att förslaget inte gick utöver vad som var acceptabelt från konstitutionell synpunkt och godtog därmed lagen om kommunalt skattestopp.

Konstitutionsutskottet hade tidigare avstyrkt motionskraven om ett tak för kommunalskatterna med argumentet att det skulle betyda ett ingrepp i kommunernas beskattningsrätt som borde undvikas. Nu bytte de socialdemokratiska ledamöterna ståndpunkt: "Vid en samlad bedömning av syftena med det nu aktuella förslaget, som har samband med den planerade skattereformen och de bedömningar som regeringen gjort av det ekonomiska läget i stort, har utskottet funnit att den tillfälliga begränsningen av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser som föreslås i propositionen kan godtas från konstitutionell synpunkt."

De aktuella ekonomiska problemen fick väga tyngre än de konstitutionella betänkligheterna.

Därmed antogs 1990 en lag om ett tvåårigt kommunalt skattestopp. Den centrala bestämmelsen fick följande formulering: "Vid fastställande av skattesatsen till landstingskommun, primärkommun, församling eller kyrklig samfällighet får skattesatsen för åren 1991 och 1992 inte bestämmas högre än den skattesats som för år 1990 har gällt för respektive kommun, församling eller samfällighet."

Vad skulle nu hända efter de två årens tillfälliga skattestopp? Den ekonomiska situationen hade inte förändrats, i alla fall inte till det bättre. En ny regering hade tillträtt, vägledd av än starkare ambitioner att pressa tillbaka de offentliga utgifterna. Kompletteringspropositionen 1992 innehöll en särskild del om den kommunala ekonomin. Finansministern konstaterade där att det samhällsekonomiska läget var sådant att det inom överskådlig tid inte skulle finnas utrymme för en ökning av den skattefinansierade verksamheten. Regeringen föreslog därför att det kommunala skattestoppet förlängdes med ännu ett år, dvs. även 1993. Lagrådet gjorde inga invändningar. Under tre år, mellan 1991 och 1993 hade Sverige därför ett av riksdagen beslutat stopp för kommunala skattehöjningar.

Hur kan en sådan långtgående inskränkning i självbestämmanderätten stämma överens med principen om kommunal självstyrelse och den därmed förbundna fria beskattningsrätten? Svaret beror på om man jämför med den kommunala självstyrelsens allmänna och grundläggande principer eller med den kommunala självstyrelsen såsom den tolkats i svensk rätt. Uttolkarna av den svenska regeringsformen och dess förarbeten är överens. Formuleringarna i lagstiftningens förarbeten är så vaga och allmänt hållna att den kommunala självstyrelsens gränser har gummibandets flexibilitet. Det finns endast utsagt att den kommunala självstyrelsen kräver en fri sfär, men inte hur stor denna sfär skall vara. Gränsdragningen ses som en lämplighetsfråga, en praktisk arbetsfördelning mellan stat och kommun. I sista hand är det emellertid alltid staten som bestämmer var gränsen skall dras.

Den kommunala självstyrelsen är inte fri utan begränsad. Så länge staten och kommunerna var överens om att skatterna skulle höjas ställdes maktfrågan inte på sin spets. När konflikten aktualiserades demonstrerade staten sin makt. Regeringsformens allmänna formuleringar visade sig ge föga skydd åt den lokala självstyrelsen.

Skattestoppet upphörde i och med 1993. Regeringen och riksdagen behöll däremot i praktiken ett tak: de kommuner och landsting som inte

höjde skatten skulle få behålla skattemedel som annars skulle ha dragits in till staten. Detta ekonomiska hot visade sig vara effektivt. Kommunerna och landstingen fick räkna med att staten inte skulle acceptera några mer omfattande skattehöjningar.

Staten sätter ramarna

I början av 1990-talet fastslog riksdagen några allmänna förutsättningar för statens ekonomiska styrning av kommunerna. Riktlinjerna utgår från två grundläggande förhållanden. Det första är att kravet på samhällsekonomisk balans är överordnat alla andra krav och därför måste bestämma det ekonomiska utrymmet för den offentliga sektorn. Det andra är att rollfördelningen mellan staten respektive landstingen och kommunerna måste göras tydlig.

Riktlinjerna innebar att det finns tre uppgifter som ankommer på staten ensam. Den första är offentlig verksamhet som har en given anknytning till hela riket, exempelvis utrikespolitik, infrastrukturuppbyggnad, rättsordningen och skolans innehåll. Den andra är fördelningspolitik, önskemålet att servicenivån inte varierar alltför mycket mellan kommunerna. Den tredje är att staten har ett överordnat ansvar för samhällsekonomin och stabiliseringspolitiken.

Det överordnade ansvaret för att den offentliga verksamheten utvecklas på ett sätt som är förenligt med kravet på samhällsekonomisk balans innebär att staten utfärdar riktlinjer för kommuner och landsting. Den totala finansiella ramen anges genom riktlinjer för den kommunala skattesatsen och de statliga transfereringarna. Kommunerna och landstingen skall ges en rimlig planeringshorisont, men de samhällsekonomiska förutsättningarna kan förändras så snabbt att regering och riksdag inte kan lägga fast ramarna på så lång sikt som tre år. Därför är avsikten att riksdagen årligen skall revidera riktlinjerna.

Om staten vill ge kommuner och landsting utvidgade uppgifter skall finansieringsprincipen tillämpas, även om den inte lagfästs. Innebörden är att staten bör anvisa hur kostnadskrävande förändringar skall finansieras. Det kan ske genom minskande krav inom obligatoriska eller reglerade områden eller genom ökade statsbidrag.

Ett viktigt syfte är att begränsa det samhällsekonomiska utrymmet för kommunerna. Kommunalskatterna kan enligt regeringen inte tillåtas att öka. Statsbidragens betydelse för kommunernas finansiering kommer att minska. Avgiftsfinansiering kommer att få ökad betydelse. Kommunernas kapitalförvaltning kan effektiviseras genom exempelvis effekti-

vare lokalanvändning och utförsäljning av fastigheter och andra tillgångar.

De kommunalekonomiska besluten skall föregås av överläggningar mellan regeringen och företrädare för kommunerna och landstingen. Dessa överläggningar har en oklar konstitutionell status. De är informella och leder inte till bindande avtal. Avsikten är att ge ett beslutsunderlag till regering och riksdag. Det finns inget krav på att parterna skall komma överens, även om eventuella överenskommelser kan dokumenteras i någon form. De berörda förväntas verka för att överenskommelserna efterlevs. I praktiken blir de därmed bindande.

Diskussionen om skattestoppet i början av 1990-talet ledde till att en parlamentarisk utredning fick i uppdrag att analysera den närmare innebörden av den kommunala självstyrelsen. Utredningen föreslog 1996 att regeringsformen skulle få ett nytt kapitel om kommunerna och landstingen. Enligt en ny paragraf skulle vid all normgivning rörande kommuner och landsting principen om kommunal självstyrelse "tillmätas särskild betydelse". Begreppet kommunal självstyrelse gavs dock inte några klarare konturer och förslaget genomfördes inte.

Statsbidrag och skatteutjämning

Stora delar av kommunernas och landstingens verksamhet finansieras av överföringar från staten. Tidigare kunde staten styra kommunerna och landstingen genom detaljerade villkor som knöts till dessa bidrag. Dessa många specialdestinerade bidrag ersattes i början av 1990-talet av ett generellt statsbidrag ("pengar i påse"). Avsikten var att, inom de fasta ekonomiska ramar som sätts av staten, ge kommuner och landsting större handlingsfrihet när det gäller verksamhetens utformning och prioriteringen mellan olika verksamhetsområden. Tanken var att effektiviteten därmed skulle öka.

Den automatik som dittills funnits i statsbidragen till kommuner och landsting försvann därmed. Den allmänna bidragsramen bestäms med utgångspunkt i vad regering och riksdag bedömer vara det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn.

Den konkreta utformningen av systemet väckte en intensiv debatt. Särskilt storstäderna ansåg sig missgynnade. Hur stor vikt skulle läggas vid olika faktorer, exempelvis en kommuns klimatförhållanden? Det system som riksdagen antog 1992 bestod av tre delar. Den första var ett bidrag för att utjämna kommunernas skatteinkomster upp till en generell garantinivå. Den andra delen ökade eller minskade detta bidrag med

hänsyn till kommunernas strukturella förhållanden avseende åldersstruktur, social struktur, glesbygds/tätortsgrad samt klimat. Den tredje delen var ett tillägg för befolkningsminskning.

Beslutet om ett generellt statsbidrag åtföljdes också av en debatt om statens och medborgarnas möjligheter att ställa krav på kommunerna. Grundtanken i det nya systemet var att kommunerna, inom ramen för den av staten givna ekonomiska ramen, självständigt skulle förfoga över tillgängliga resurser.

Regeringen lade 1995 fram ett förslag om ändrat bidrags- och utjämningssystem. Förslaget innebar att skatter från rikare kommuner och landsting skulle föras över till fattigare kommuner och landsting. Lagrådet ansåg emellertid att förslaget stod i strid med regeringsformens formulering att kommuner och landsting har rätt att ta ut skatt för "skötseln av sina uppgifter". Konstitutionsutskottet menade visserligen att grundlagsbestämmelserna och praxis innebar att staten hade rätt att omfördela skatteresurser mellan kommunerna. Lagförslaget drogs hur som helst tillbaka och ändringen i bidrags- och utjämningssystemet kom att genomföras med en annan teknisk utformning.

År 1996 infördes ett modifierat statsbidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting. Statsbidrags- och utjämningssystemet kom att bestå av ett generellt invånarbaserat statsbidrag för inkomstutjämning och en utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader. Inkomstutjämningen och kostnadsutjämningen bygger på att de kommuner och landsting som har en högre skattekraft eller mer gynnsam struktur än genomsnittet får betala en utjämningsavgift till staten och att de som har en lägre skattekraft eller mindre gynnsam struktur än genomsnittet får ett utjämningsbidrag från staten. De sammanlagda utjämningsbidragen respektive utjämningsavgifterna för kommuner och landsting uppgår i princip till lika stora belopp vilket innebär att systemet är neutralt för statsbudgeten. Utjämningssystemet blev komplext och beräkningarna krävde många olika beräkningsfaktorer och ett omfattande statistikunderlag för varje kommun och landsting.

Systemet kom efter några år att ändras igen och från år 2005 gäller ett nytt system. Den kommunalekonomiska utjämningen består av fem delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost. Huvudprincipen bakom det nya systemet är oförändrad. Utjämningen avser att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting när det gäller att tillhandahålla invånarna service oberoende av inkomstförhållanden och opåverkba-

ra strukturella kostnader. Sedan 2004 finns dessutom ett särskilt kostnadsutjämningssystem för stödet till funktionshindrade.

I praktiken innebär utjämningssystemet att det stora flertalet kommuner och landsting är mottagare av bidrag, medan ett mindre antal med hög genomsnittsinkomst får betala en avgift. År 2004 fick bidragskommunerna sammanlagt 45 miljarder och landstingen 15 miljarder kronor i bidrag. Kostnadsutjämningen för kommunerna omfördelade knappt 5 miljarder och för landstingen drygt 1 miljard kronor.

Avgifter

Med avgift avses en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmännas sida. Inom det kommunala området har avgifter sedan länge använts för att finansiera exempelvis vatten och avlopp, fjärrvärme, elektricitet, renhållning, sotning, kollektivtrafik och hamnar. Däremot spelar avgifter en underordnad roll för finansiering av kommunens sociala och kulturella åtaganden.

Den borgerliga regeringen i början av 1990-talet förespråkade avgiftsfinansiering som en viktigare inkomstkälla för kommuner och landsting. De ekonomiska aspekterna stod i förgrunden. Avgifter ansågs fylla en viktig funktion som effektivitetshöjande styrinstrument. Avgifter sades ge en mer korrekt signal om den faktiska resursuppoffringen och ger information om hur högt konsumenterna värderar olika tjänster. Finansiering via avgifter skulle därmed bli en metod för kommunerna att prioritera mellan olika verksamheter. Avgifter kunde också utnyttjas aktivt för att styra efterfrågan mellan olika lösningar.

Kommunallagen innehåller vissa grundläggande regler om avgifter. Kommuner och landsting har rätt att ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. Men för tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. Kommuner och landsting får heller inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnadsprincipen).

Avgiftsfinansiering har emellertid inte endast ekonomiska aspekter utan aktualiserar även juridiska och politiska problem.

Inom den offentliga rätten är ett länge diskuterat problem hur gränsen skall dras mellan skatter och avgifter. Gränsdragningen har betydelse eftersom regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens skiljer sig mellan skatter och avgifter. Språkbruket ger föga vägled-

ning. Vissa avgifter är egentligen skatter. En skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkta motprestationer från det allmänna. En avgift betalas som ersättning för en specificerad motprestation. Stockholmsförsöket 2006 att begränsa biltrafiken i innerstaden innebär att en bilist måste betala en summa för att få passera en station. Efter utredning och diskussion blev det riksdagen som fick besluta om en särskild lag om trängselskatt, eftersom det rättsligt sett rör sig om en skatt och inte en avgift.

Kommunernas taxebeslut har ofta lett till rättslig prövning. Kommunernas möjligheter att ta ut avgifter har begränsats av den kommunala kompetensen. Självkostnadsprincipen har exempelvis förbjudit kommunerna att ta ut högre avgifter än vad som ansetts vara motiverat från kostnadssynpunkt.

En förskjutning från skattefinansiering i riktning mot ökad avgiftsfinansiering har även politiska konsekvenser. När tillgången till offentliga tjänster bestäms av avgifter blir den enskilde individens betalningsförmåga utslagsgivande. Om personer med bristande ekonomiska resurser utestängs från kommunal service hotas idén om medborgarnas lika sociala rättigheter. Avgiftsfinansieringens fördelningspolitiska konsekvenser kan motverkas på två sätt. Ett högkostnadsskydd kan sätta en övre gräns för avgiften. Maxtaxan inom barnomsorgen är ett exempel på att staten sätter ett tak för vad kommunerna får ta ut av brukarna av tjänsten. Avgifter kan kombineras med skattemedel; en viss del av tjänsten subventioneras därmed av offentlig finansiering.

Bortsett från de fördelningspolitiska aspekterna innebär valet av finansieringsform även ett allmänt ställningstagande till samhällets kollektiva beslutsprincip. Med skattefinansiering ligger medborgarens möjligheter att påverka i rollen som väljare. Politiska beslut blir därmed avgörande. Med avgiftsfinansiering betonas medborgarens roll som konsument. Det är marknadens efterfrågesignaler som därmed styr samhällets kollektiva prioriteringar.

Utgifter

En översikt över kommunernas och landstingens utgifter (tabell 9.2) visar att hälften går till löner. Den kommunala sektorns expansion innebar framför allt att kommuner och landsting anställde mer personal. När situationen krävde besparingar och nedskärningar blev anställningsstopp och avskedanden en vanlig konsekvens.

Tabell 9.2 Utgifter 2003

	Kommuner	Landsting
Personalkostnader	55	47
Tjänster	30	11
Material	6	17
Bidrag, ersättningar	5	5
Övrigt	4	20
Summa procent	100	100

Källa: Den offentliga sektorn. Bokslut för verksamhetsåret 2003. SCB.

Utgifternas fördelning speglar landstingens och kommunernas ansvarsområden. Hälso- och sjukvården står för över fyra femtedelar av landstingens och regionernas utgifter. Specialistvården står för omkring hälften och primärvården för en knapp femtedel av de totala utgifterna i landsting och regioner.

Kommunernas utgifter fördelas på flera områden, men äldreomsorg, utbildning och barnomsorg tar merparten av genomsnittsmedborgarens skatt till kommunen (tabell 9.3). Bakom tabellens medeltal finns stora skillnader mellan olika kommuner. Utgifterna för socialbidrag är högre i storstäderna. Befolkningens åldersstruktur avgör givetvis de relativa kostnaderna för barnomsorg, skola och äldreomsorg.

Driftkostnader

Redovisningen av driftkostnader omfattar all löpande verksamhet, inklusive reparationer och underhåll av anläggningar.

Tabell 9.3 Vart går kommunalskatten?

Kommunala verksamheter 2003	*Procent*
Utbildning	34
Äldre och funktionshindrade	31
Barnomsorg och förskola	12
Individ- och familjeomsorg	8
Infrastruktur och skydd	6
Kultur och fritid	5
Övrig verksamhet	4
Summa	100

Källa: Kommunernas hushållning med resurser. SCB, OE 25 SM 0401.

Finansieringen av driftkostnader varierar starkt mellan olika områden. Fritids- och kulturverksamheten så gott som uteslutande skattefinansierad. Driftkostnaderna för energi, vatten och avlopp betalas nästan helt med avgifter. Statsbidragen har störst betydelse inom utbildningen och det sociala området samt för särskilt riktade insatser för exempelvis flyktingmottagning och arbetsmarknadsåtgärder.

Investeringar

Investeringar är de utgifter som ökar samhällets realkapital. Som investeringar räknas utgifter för byggnadsverksamhet samt inköp av maskiner, inventarier, fordon etc.

Kommunernas investeringar görs i första hand inom det tekniska området (exempelvis energi, vatten och avfall) samt för mark och bostäder. Huvuddelen av landstingens investeringar sker inom hälso- och sjukvården. En betydande del av landstingens investeringar utgörs av teknisk utrustning till sjukhusen.

Budget och redovisning

Kommunallagens regler om den ekonomiska förvaltningen reviderades i början på 1990-talet. De äldre kraven på balanserad budget ansågs lägga alltför stora restriktioner på exempelvis kommunernas förmögenhetsförvaltning. Med 1991 års kommunallag fick kommunerna ökat spelrum i ekonomiskt avseende. Som allmänt mål för den ekonomiska förvaltningen uppställde kommunallagen endast kravet att kommuner och landsting skulle ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Det visade sig dock att en del kommuner hade svårt att anpassa verksamheten till de ekonomiska ramarna. Några kommuner lånefinansierade den löpande verksamheten. Riksdagen beslöt därför att skärpa reglerna på nytt. De nya kraven på en balanserad budget skulle vara genomförda senast år 2000. Kommunala budgetunderskott förbjöds. Bestämmelserna innebar att kommunernas resultaträkningar, det vill säga skillnaden mellan intäkter och kostnader, skulle visa positivt resultat. Avsteg tilläts endast om det fanns "synnerliga skäl". Tillfälliga underskott blev kommunerna tvungna att rätta till inom två år.

Balanskravet fick en styrande effekt på kommunernas ekonomi, som i början av 2000-talet hade förbättrats. Riksdagen modifierade reglerna år 2004 med syftet att få kommunerna att lägga större vikt på det över-

gripande och mer långsiktiga kravet på en god ekonomisk hushållning. Lagen stadgar därför nu att kommunerna skall använda sig av mål och riktlinjer i sitt planeringsarbete. Målen ska sedan utvärderas i årsredovisningen.

Att kommunernas ekonomiska läge generellt sett förbättrats sedan nittiotalets krisår innebär dock inte att dagens situation är utan problem. Skillnaderna mellan kommunerna är stora. Drygt var tredje kommun redovisade årliga underskott under perioden 2000–2003.

Budget

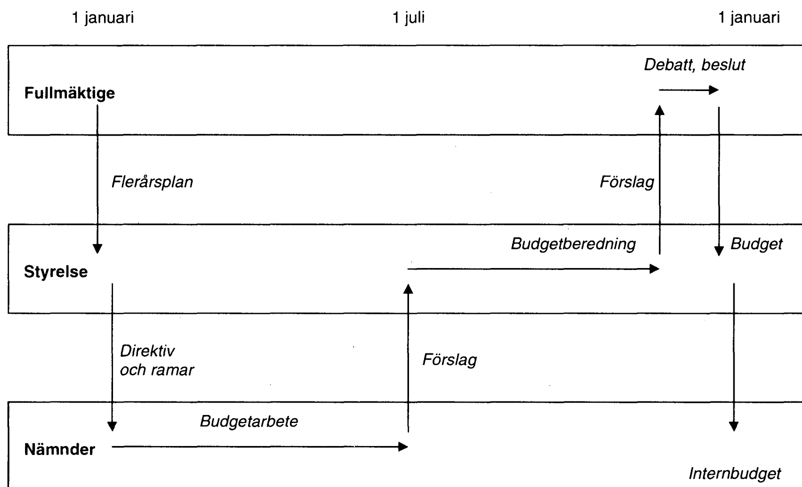
Kommunerna och landstingen är skyldiga att årligen upprätta en budget. Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. Det kommunala budgetåret sammanfaller med kalenderår. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Lagen kräver vidare att det av planen skall framgå hur utgifterna skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas bli vid budgetårets slut.

Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin under de närmaste tre åren. Denna rullande treårsplanering avser att öka intresset för den politiska diskussionen om kommunens och landstingets långsiktiga utveckling och strukturella problem.

Budgetprocessen

Budgeten tillhör de politiskt tunga frågor som ligger inom fullmäktiges beslutsdomän. Före det slutliga budgetbeslutet ligger en lång förberedelseprocess (figur 9.2). Fullmäktige anger de allmänna ramarna genom treårsbudgeten. I början av året utfärdar styrelsen närmare direktiv till nämnderna. På grundval av nämndernas förslag utarbetar styrelsen under hösten ett budgetförslag, som normalt skall överlämnas till fullmäktige före oktober månads utgång. Budgeten skall därefter hållas tillgänglig för allmänheten. Under november behandlar fullmäktige budgetförslaget. Beslut om budgeten, och därmed skattesatsen, för nästföljande år skall normalt tas före november månads utgång.

Figur 9.2 Budgetprocessen i kommuner och landsting



Det är en omdiskuterad fråga vilken reell betydelse budgetprocessen har för den ekonomiska utvecklingen i kommunen och landstinget. Den statsvetenskapliga forskningen har i allmänhet kommit fram till resultat som ger anledning till viss skepsis. Betydelsefulla avgöranden med stora ekonomiska konsekvenser fattas i andra sammanhang än inom ramen för budgetprocessen. Själva budgetbeslutet blir därmed i huvudsak av bekräftande karaktär. Däremot kan budgetprocessen ha betydelse i andra avseenden än de strikt ekonomiska. Budgeten har en inte obetydlig symbolisk betydelse.

Ekonomistyrning och redovisning

Kommunallagen ger de allmänna ramarna för kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmetoder. Reglerna preciseras i en särskild lag om kommunal redovisning. Av stor betydelse är också de redovisningsregler som utformats av kommun- och landstingsförbunden. Sveriges Kommuner och Landsting har utarbetat en normalkontoplan för kommunernas redovisning.

Dagens budget- och redovisningsmodell innebär att drift- och investeringsbudgetarna sammanfattas i tre olika budgetdokument: resultatbudget, finansieringsbudget och balansbudget. I resultatbudgeten redovisas den planerade verksamhetens nettokostnader, resultatet efter

skatteintäkter och räntenetto och som en följd av detta förändringarna av det egna kapitalet. I finansieringsbudgeten redovisas in- och utbetalningarna av penningmedel, dvs. prognoser över hur kommunens rörelsekapital kommer att förändras under budgetåret. Balansprognosen utvisar den beräknade ekonomiska ställningen vid budgetårets slut, dvs. tillgångarna, skulderna och det egna kapitalet. Det egna kapitalet är skillnaden mellan tillgångar och skulder.

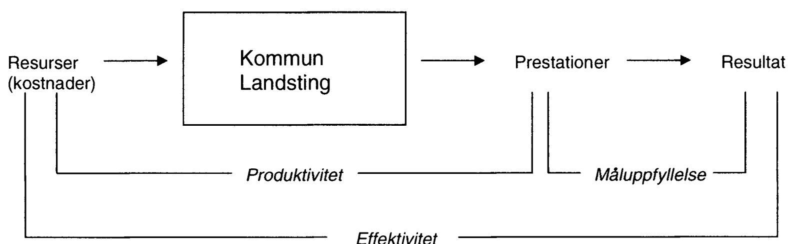
Årsredovisningen skall ge upplysning om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut. Redovisningssystemet är i modellen direkt kopplat till budgeten. Det består av resultaträkning, finansieringsanalys och balansräkning. Årsredovisningen omfattar även en förvaltningsberättelse med uppgifter om förhållanden som är av betydelse för styrningen och uppföljningen av den kommunala verksamheten. Kravet på koncernredovisning innebär att årsredovisningen även skall omfatta sådan kommunal verksamhet som drivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag.

Årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige. Årsredovisningen skall dessförinnan hållas tillgänglig för allmänheten och fullmäktige får bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige.

Utvecklingen mot ökad målstyrning gör att årsredovisningens roll som kontrollinstrument ökar. Genom redovisningen skall fullmäktige kunna bilda sig en uppfattning om huruvida nämnderna följt fullmäktiges riktlinjer och om de politiska målen uppnåtts. Tanken bakom kommunallagens regler är att fullmäktige, om det visar sig att nämnderna inte förvaltat tilldelade medel enligt fullmäktiges mål för verksamheten, skall kunna vidta korrigeringar genom att i den kommande budgeten förtydliga eller precisera sina riktlinjer för verksamheten.

Det ställs i dag motstridande krav på redovisningen i kommuner och landsting. Å ena sidan går utvecklingen i riktning mot ökad decentralisering och flexibilitet; olika kommuner och landsting ges därför ökade möjligheter att välja delvis olika redovisningssystem. Å andra sidan leder de skärpta kraven på effektivitet att verksamheten skall kunna jämföras kommuner och landsting emellan; redovisningssystemen måste då göras enhetliga. Statistiska centralbyrån samlar varje år in detaljerade uppgifter om kommunernas och landstingens bokslut och publicerar uppgifterna så att kommunerna kan jämföras sinsemellan.

Figur 9.3 Tre slag av utvärdering



Utvärdering

Målet för kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning är god hushållning. Det finns olika sätt att mäta hur väl de tillgängliga resurserna använts. Figur 9.3 visar hur tre vanligt förekommande begrepp brukar definieras. Om de insatta resurserna relateras till kommunens och landstingens prestationer erhålls ett mått på verksamhetens produktivitet. En annan sak är i vilken mån prestationerna verkligen bidrar till att uppnå de mål som uppsatts. Om prestationerna relateras till de uppnådda resultaten fås ett mått på måluppfyllelsen. Den samlade bedömningen av produktivitet och måluppfyllelsen, dvs. relationen mellan resurser och resultat, blir ett mått på verksamhetens effektivitet.

Nyckeltal

Svårigheten att bedöma måluppfyllelsen har gjort att de flesta studier av resursutnyttjandet i den kommunala sektorn begränsar sig till produktiviteten. Avsevärd möda har lagts ned på att genom nyckeltal skapa jämförbara mått på förhållandet mellan prestationer och resurser. Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting har byggt upp databaser med kommunala nyckeltal.

Ett sådant exempel är SKL:s och SCB:s publikation Vad kostar verksamheten?, som baseras på kommunernas bokslutsstatistik. Skillnader i redovisningssystem gör att jämförelser får göras med viss försiktighet. Nyckeltalen redovisas i form av kronor per invånare, kronor per viss målgrupp och som procenttal. Vissa nyckeltal beräknas per normalinkomsttagare.

Uppgifter från 2004 visar exempelvis att en elev i grundskolan kosta-

de i genomsnitt 70 000 kronor per år och en heltidsplats i barnomsorgen 135 000 kronor. Dessa styckkostnader skiljer sig emellertid åtskilligt från kommun till kommun. Skillnaderna beror på flera olika faktorer. Kommunens strukturella förhållanden leder i vissa fall till ökade kostnader. I glesbygdskommuner med långa avstånd och få invånare bidrar skolskjutsar och små klasser till att kostnaderna per elev blir jämförelsevis höga.

Produktivitet och kvalitet

Alla skillnader i styckkostnader kan emellertid inte hänföras till strukturella och politiska faktorer. En del höga kostnader förklaras av dåligt resursutnyttjande. Att mer exakt mäta produktiviteten och dess förändringar har dock visat sig vara förenat med stora svårigheter.

Ett exempel är de studier som visat att produktiviteten mätt som antal besök per läkare vid vårdcentraler och akutsjukhus minskat sett över en längre period. Resultaten blir emellertid missvisande om man inte samtidigt beaktar att vårdcentralerna och akutmottagningarna nu skall klara av svårare och mera kostnadskrävande fall. En ökning av styckkostnaderna behöver inte vara en följd av försämrad produktivitet, utan kan bero på förändrade krav.

Flera myndigheter och andra organ är engagerade i försöken att mäta produktiviteten i den offentliga sektorn. Kommun- och landstingsförbunden har bedrivit åtskilliga effektivitetsprojekt. Särskilda ansträngningar har gjorts för att kunna jämföra kostnader och prestationer inom sjukvårdsområdet.

Landstingsförbundet har utvecklat metoder för att beräkna produktiviteten i sjukvården. Man påpekar att produktivitet kan ses som ett mått bland flera för att utvärdera vårdens kostnadseffektivitet. Produktiviteten mäts som kostnad per patient, dvs. hur mycket det kostar att ge en given mängd vård. Beräkningarna utformas så att sjukhus och landsting kan jämföras eller med varandra och över tid. Produktivitetsmåttet beskriver inte vårdens resultat, om patienterna blev friskare och nöjda. För att kunna beskriva vårdens effektivitet ur alla aspekter måste produktivitetsdata kompletteras med data om vårdens kvalitet, resultat och med information om patienttillfredsställelse.

När det gäller hälsa och sociala förhållanden dokumenterar Socialstyrelsen, i egenskap av statlig tillsynsmyndighet, olika kvalitetsmått som möjliggör jämförelser mellan kommuner. Motsvarande data om utbildningsförhållanden finns i Skolverkets databaser.

Rådet för kommunala analyser och jämförelser har haft i uppgift att bygga upp en gemensam kommundatabas. År 2006 övertas kommundatabasen av ett nytt organ, gemensamt ägt av staten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Konkurrens

Flera studier har pekat på att produktiviteten inom delar av den offentliga sektorn är relativt låg. Att produktivitetstillväxten varit svagare i den offentliga sektorn än i industrin kan dock bero på tjänsteproduktionens karaktär snarare än på huvudmannaskapet. I arbetsintensiva sektorer där mänsklig omsorg och kontakt är väsentliga inslag kan produktiviteten inte höjas på samma sätt som i automatiserad industriell produktion. Därmed skulle den svagare produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor mer förklaras av bristande konkurrens än av det offentliga huvudmannaskapet. Produktiviteten skulle i så fall kunna höjas om konkurrens införs i sådan verksamhet som tidigare legat under offentligt monopol.

Denna tanke vidareutvecklades i en rapport om konkurrensen inom den kommunala sektorn som Konkurrenskommittén avlämnade i början av 1990-talet. Utredningen föreslog ett sätt att ersätta kommunala monopol med en effektiv konkurrens. Modellen förutsätter avreglering, minskade subventioner, utbuds- och konkurrensbefrämjande åtgärder samt ökade valmöjligheter och brukarinflytande. Övergången tänktes äga rum i tre steg. I det första steget införs resultatenheter inom den kommunala förvaltningen. Ansvar och befogenheter överförs till exempelvis daghem, skolor och vårdcentraler, vilka ges ett självständigt budget- och resultatansvar. I andra steget införs konkurrens med externa leverantörer. Om ett privat bolag eller en kooperativ förening kan erbjuda tjänster till lägre kostnad och till samma eller högre kvalitet bör den läggas ut på entreprenad. Kommuner och landsting kan även låta egna utförarenheter konkurrera genom intraprenad. I det tredje steget ges de offentliga subventionerna i form av en personlig servicecheck. Medborgaren blir en kund med full valfrihet att välja leverantör. Detta steg innebär en mer eller mindre fullständigt genomförd avkommunalisering och privatisering.

Kommunerna bedriver dock fortfarande huvuddelen av sin verksamhet i egen regi. I ökad utsträckning förekommer emellertid entreprenader, som innebär att kommunen träffar avtal med en extern producent

att utföra en verksamhet för vilken kommunen har ansvar. Privata företag sköter exempelvis äldreomsorg, barnomsorg och fristående skolor. Hit räknas också de tjänster som utförs av föreningar och stiftelser.

Referenser

Inkomster. Allmänna uppgifter om kommunernas ekonomi i SCB-rapporter inom området Offentlig ekonomi. Data om kommunalskatt ges i Årsbok för Sveriges kommuner. Ett kommunalt skattestopp diskuteras av Birgersson & Wallin 1977. Statens allmänna riktlinjer anges i budgetpropositionerna. Om kommunala avgifter, se SOU 1991:110–111 samt prop. 1991/92:150, II.

Utgifter. Data från SCB-rapporter inom området Offentlig ekonomi. Jfr även Lane & Back 1991.

Budget och redovisning. De grundläggande reglerna om budget och redovisning i kommunallagen. Den kommunala budgetprocessen undersöks av Olsen 1970. Riktlinjer för redovisning ges i BAS kontoplan och andra dokument skrifter från Sveriges Kommuner och Landsting.

Utvärdering. Utvärdering behandlas av Vedung 1998. Nyckeltal ges i Vad kostar verksamheten? Produktiviteten i offentlig och privat verksamheten diskuteras bl.a. i Ds 1994:24.

Entreprenader. Konkurrensen i kommunal verksamhet behandlas i SOU 1991:104. Uppgifter om entreprenader i Kommunernas finanser.

10 Rättssäkerhet

En viktig etapp i den europeiska historien markeras av rättsstatens födelse. Mot de äldre tidernas härskarmakt baserad på personlig makt och godtycke ställdes en ny form av maktutövning, makt bunden av förutbestämda rättsregler.

För undersåten och den enskilde individen är skillnaden fundamental. Att känna sina rättigheter, och ha möjlighet att hävda dem inför oberoende domstolar, blev ett avgörande steg i utvecklingen mot ett fullvärdigt medborgarskap som samhällsmedlem.

Den enskildes rättssäkerhet bygger på förutsebarhet. Rättsstatens princip innebär att medborgaren i förväg skall kunna bedöma de rättsliga följderna av sina handlingar.

I den svenska regeringsformen kommer rättsstatens grundläggande princip till uttryck redan i inledningsparagrafen: ”Den offentliga makten utövas under lagarna.” Regeringsformen stadgar också att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall ”beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet”. I ett särskilt kapitel preciserar regeringsformen de grundläggande fri- och rättigheter som varje medborgare åtnjuter.

Historiskt sett riktades kraven på rättssäkerhet främst mot den gamla överhetsstaten. Den moderna formuleringen avser emellertid inte endast staten i snäv mening, utan den offentliga makten i allmänhet. Med de senaste årtiondenas vidgade uppgifter för de lokala och regionala självstyrelseorganen möter medborgarna den offentliga makten framför allt i skepnad av kommuner och landsting. I vilken mån Sverige i dag lever upp till rättsstatens krav avgörs därför inte minst av hur kommuner och

landsting arbetar. Vad regeringsformen benämner förvaltningsmyndigheter innefattar kommunernas och landstingens styrelser och nämnder. Med ”andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen” avses bolag och andra privata rättssubjekt som svarar för förvaltningsuppgifter.

Rättssäkerhet är en allmän princip som kan förverkligas genom skilda metoder. För kommunernas och landstingens del kan man urskilja flera olika särdrag som är speciellt ägnade att värna rättsstatens krav på lagenlighet. Vissa av dessa metoder har tillkommit för att förebygga eller förhindra brott mot rättssamhällets principer, andra är inriktade på att upptäcka och korrigera felaktiga beslut.

Det finns speciella regler för den offentliga maktens organisation. Särskilda bestämmelser reglerar förfarandet i förvaltningen. De offentligt anställda har ett speciellt tjänsteansvar. För den offentliga verksamheten råder en offentlighetsprincip. Beslut hos kommuner och landsting kan överklagas och utsättas för en laglighetsprövning. Den offentliga verksamheten utsätts för särskilt organiserad granskning. Dessa särdrag skiljer den offentliga verksamheten från den privata. En värdering av hur väl kommunen och landstinget fungerar från rättssäkerhetssynpunkt måste grundas på en samlad bedömning av hur dessa krav uppfylls.

Organisation

Rättsstaten bygger på opersonlig maktutövning. Den offentlige tjänstemannen ikläder sig rollen som innehavare av ett ämbete, vilket regleras av bestämda föreskrifter. Som en förebild för den offentlige tjänstemannen fungerar i detta avseende den yrkesgrupp som har rättstillämpning till huvuduppgift, nämligen juristen.

I den centrala statsförvaltningen, med sina gamla ämbetsmannatraditioner, är inslaget av jurister fortfarande starkt, särskilt i departementen. Kommunalförvaltningen, som i äldre tider sköttes av frivilliga förtroendevalda, har haft en annan karaktär. Gränsdragningen mellan politik och förvaltning har inte varit lika skarp och den juridiska karaktären inte lika framträdande. I staten fattas besluten vanligen av anställda, i kommuner och landsting ingår fullmäktige och nämnder i ett politikerstyrt system.

Med framväxten av de stora förvaltningarna inom kommuner och landsting följde också en arbetsdelning och specialisering som gjorde att likheterna med den statliga förvaltningen ökade. Men, som påpekats i

tidigare kapitel, den svällande byråkratin visade sig vara mycket svårstyrd. De vidgade möjligheterna att själva bestämma över sin inre organisation har lett till att kommuner och landsting prövar mer flexibla arbetsformer, sammanslagningar av nämnder och bolagiseringar.

Visserligen ställer kommunallagen fortfarande vissa grundkrav på organisationen, bland annat för att förhindra att en nämnd spelar dubbelrollen som både beslutande och granskande instans. Det är ändå uppenbart att experimenten med mer pragmatiska arbetsformer kan innebära risker från rättssäkerhetssynpunkt. Kraven på rolldelning och strikta organisationsgränser har tillkommit för att värna rättssäkerheten. Strävan efter ökad effektivitet och lånet av det privata företagets organisationsformer kan gå ut över den formbundenhet som avser att tämja den offentliga makten.

Förfarande

Det var länge oklart exakt vilka rättigheter som medborgarna hade i mötet med de offentliga myndigheterna. Först 1971 infördes en enhetlig förvaltningslag; en ändrad version trädde i kraft 1987. Förvaltningslagen innehåller grundläggande regler om hur myndigheter fattar beslut. Lagen innehåller också regler om myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten, krav på enkelt och snabbt förfarande samt lättbegripligt språk.

Förvaltningslagen gäller förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden. Begreppet förvaltningsmyndighet inbegriper styrelser och nämnder i kommuner och landsting, men inte kommun- och landstingsägda bolag (såvida inte det finns särskilda bestämmelser om att lagen skall tillämpas). Förvaltningslagen gäller heller inte beslutande församlingar som kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.

Uttrycket "handläggning av ärenden" täcker bara en viss del av den offentliga verksamheten. Att hålla en lektion i en skola är inte att handlägga ett ärende, men däremot att utdela en disciplinär bestraffning till en elev. En operation på ett sjukhus är inte ärendehandläggning, men däremot att debitera en patient för sjukhusvård.

Myndighetsutövning

En särskilt viktig del av ärendehandläggningen utgörs av de fall som definieras som myndighetsutövning. Tjänstemannen uppträder här som

företrädare för den offentliga makten. Med myndighetsutövning avses utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande.

Vissa regler i förvaltningslagen handlar speciellt om beslut som innebär myndighetsutövning. Tjänstemannens ansvar vid sådana beslut är särskilt stort. Som senare kommer att framgå är möjligheten att utdöma ansvar för tjänstefel knutet till just myndighetsutövning.

Jäv

Kravet på opartiskhet gör att den som kan misstänkas ha personliga intressen inte får delta eller närvara vid handläggningen av ett ärende. Bestämmelserna gäller både förtroendevalda och anställda. Det åligger den som berörs att själv anmäla jäv. I styrelser och nämnder inom kommuner och landsting finns det flera olika slags jäv.

Sakägarjäv innebär att handläggaren själv är part i ärendet.

Intressejäv föreligger när saken kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den som deltar i handläggningen och beslutet. Den som äger en stor aktiepost i ett bolag, som är part i ett ärende, har exempelvis eget intresse i saken.

Släktskapsjäv innebär att inte endast handläggaren själv kan väntas dra nytta eller skada av ärendets utgång, utan även make, maka, sambo, förälder, barn eller annan närstående.

Ställföreträdarjäv inträder då handläggaren eller någon denne närstående, exempelvis som firmatecknare för ett bolag, företräder den som saken angår eller någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång.

Ombudsjäv betyder att man är jävig om man har fört talan som ombud.

Biträdesjäv definieras som att mot ersättning biträda någon i saken.

Delikatessjäv kallas den generalklausul som innebär att det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för någons opartiskhet i ärendet.

I statlig förvaltning finns ytterligare en jävsgrund, s.k. tvåinstansjäv, som innebär att samme tjänsteman inte får besluta i samma ärende i två olika instanser. Hittills har jävsreglerna i kommuner och landsting varit mindre stränga än inom statsförvaltningen. Det har exempelvis inneburit att en ledamot i en byggnadsnämnd har kunnat bevilja bygglov åt ett bolag där denne själv varit direktör. Efter en lagändring har bestämmel-

serna skärpts. Jävsreglerna skall tillämpas fullt ut när en nämnd handlägger ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild.

Ytterligare ett problem från jävssynpunkt är dubbla engagemang i nämnd och föreningsliv. Många förtroendevalda är aktivt engagerade i olika organisationer. Vad händer när en förening söker bidrag från en nämnd där det sitter en ledande företrädare för föreningen? I ärenden som rör generella föreningsbidrag är fördelningsprinciperna ofta fastlagda i förväg och beslutet blir därmed inte ett val mellan olika möjligheter. Situationen är emellertid en annan om flera föreningar konkurrerar om exempelvis ett anslag eller ett kontrakt om föreningsdrift av en anläggning. I sådana fall kan kraven på opartisk och objektiv handläggning sättas på prov. Kommunallagens förarbeten antar att dessa fall kan undvikas genom delegering.

Dessa jävsregler gäller för styrelser och nämnder. För fullmäktiges ledamöter är reglerna inte fullt så stränga. Här gäller endast regeln att en ledamot inte får delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn, syskon eller någon annan närstående.

Tjänsteansvar

Det finns tre olika typer av brott i tjänsten: mutbrott, tjänstefel och brott mot tystnadsplikt.

Mutor

Ett särskilt allvarligt fall av maktmissbruk är att mot betalning påverka utgången av ett ärende. Risken för sådant otillbörligt inflytande har gjort att regler för mutbrott gjorts mycket stränga.

Mutbrott innebär att någon tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Bestickning är att utlova eller erbjuda en muta.

Lagen omfattar både offentliga och privata arbetstagare. Reglerna gäller även ledamöter i statliga och kommunala styrelser och nämnder.

Ett kommunalråd, tillika ordförande i kommunstyrelsen och den centrala byggnadskommittén, som fördelade uppdrag mellan olika företag, uppvaktades på sin sextioårsdag med ett presentkort på tusen kronor av direktören för ett i kommunen verksamt privat byggbolag. Kommunalrådet dömdes för mutbrott och direktören för bestickning.

Avsaknaden av systematiska kartläggningar gör det svårt att bedöma hur ofta mutor och bestickning förekommer i Sverige. Det är emellertid en vanlig bedömning att korruptionen ökar, både inom den privata och inom den offentliga sektorn.

Tjänstefel

Sedan gammalt har statliga tjänstemän haft ett omfattande straffansvar för sina handlingar i tjänsten. När anställningsförhållandena inom den offentliga sektorn under 1970-talet anpassades till den privata arbetsmarknaden uttunnades ämbetsansvaret. Under 1980-talet svängde opinionen emellertid åter och riksdagen beslöt att skärpa de offentliganställdas straffrättsliga ansvar. Brottsbalkens nuvarande regler om tjänstefel infördes 1989.

Straffansvaret är knutet till myndighetsutövning. Lagen stadgar att den som "uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften" skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen anses som ringa skall ansvar inte utdömas. Om brottet däremot har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse i minst sex månader och högst sex år.

Reglerna om tjänstefel gäller både anställda och förtroendevalda i styrelser och nämnder. Däremot undantas ledamöter av beslutande statliga och kommunala församlingar, dvs. fullmäktigeledamöter.

Disciplinansvar i hälso- och sjukvård

För hälso- och sjukvårdspersonal gäller en särskild lag om disciplinansvar. Disciplinansvar kan åläggas den som "uppsåtligen eller av oaktsamhet" inte fullgör sina åligganden. Följden kan bli erinran eller varning, i grövre fall anmälan till åtal. Frågan om disciplinpåföljd prövas av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, som också har rätt att återkalla legitimation.

Enligt en särskild förordning är landsting skyldiga att till Socialstyrelsen anmäla skador och sjukdomar som inträffat i hälso- och sjukvården.

Offentlighet

Ett gammalt inslag i svenskt offentligt liv är offentlighetsprincipen. Regeln om allmänna handlingars offentlighet är ett arv från frihetstiden och skrevs in redan i 1766 års tryckfrihetsförordning. Motsvarande bestämmelse har först långt senare införts i en del andra länders författningar. I många stater råder fortfarande den motsatta huvudregeln, nämligen att alla handlingar hos myndigheterna är hemliga.

Offentlighetsprincipen har motiverats med flera olika skäl. Den offentliga debatten och massmedias granskning underlättas av att myndigheternas beslutsunderlag är allmänt tillgängligt. Byråkratisk ineffektivitet kan lättare döljas under en slöja av hemlighetsmakeri. Men offentlighetsprincipen har inte minst försvarats med rättssäkerhetsskäl. Medborgarnas fria insyn i förvaltningen utgör ett skydd mot att otillbörliga hänsyn tillåts inverka på beslutsprocessen.

De grundläggande bestämmelserna för offentlighetsprincipen återfinns i tryckfrihetsförordningen. Huvudregeln har följande formulering: "Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar." (Det kan tillfogas att utländska medborgare vid lagens tillämpning i princip är likställda med svenska medborgare.) Det finns två huvudproblem när man skall tillämpa denna allmänna princip. Det ena är att definiera vad som avses med allmän handling. Det andra är att precisera vilka undantagen är; offentlighetsprincipen inskränks genom ett antal regler om sekretess och tystnadsplikt.

Allmän handling

Med handling förstås i lagens mening inte endast skriftliga dokument. Den mer allmänna formuleringen "framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel" inrymmer även exempelvis kartor och dataregister.

För att en handling skall betraktas som allmän fordras dels att den förvaras hos en myndighet, dels att den är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

Styrelser och nämnder i kommuner och landsting är myndigheter och omfattas därmed av offentlighetsprincipen. Genom en särskild lagbestämmelse innefattas även kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Offentlighetsprincipen gäller inte inom den privata sektorn. Där-

emot stadgar kommunallagen att kommunen och landstinget måste bestämma att offentlighetsprincipen skall gälla även i bolag och stiftelser.

För att uppfylla kravet på att vara allmän måste en handling dessutom vara, som det heter, inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Huvudregeln är att all inkommande post är offentlig. För att utomstående skall kunna orientera sig är en myndighet skyldig att föra ett diarium, en förteckning över inkommande handlingar. Ett sätt att kringgå offentlighetsprincipen, för att exempelvis låta de sökande till en chefsbefattning vara anonyma, är att låta handlingarna gå till ett konsultbolag i stället för till myndigheten.

En handling anses vara upprättad när ärendet är slutbehandlat. Offentlighetsprincipen gäller alltså inte under själva handläggningen. Först när ärendet expedierats blir handlingarna offentliga.

Sekretess

En allmän handling är inte alltid offentlig. Offentlighetsprincipen har vissa noggrant reglerade undantag. Tryckfrihetsförordningen anger i vilka fall rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas. Dessa undantag preciseras i en särskild lag, sekretesslagen.

Sekretessen gäller inom följande områden: rikets säkerhet, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse, skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden samt intresset att bevara djur- eller växtart.

En allmän handling får hemlighållas endast om det finns uttryckligt stöd i sekretesslagen. Anteckningar av typen ”förtroligt” eller ”konfidentiellt” får inte göras. En myndighet kan visserligen förse en handling med anteckningen ”hemlig”, under förutsättning att anteckningen åtföljs av upplysning om vilken lagparagraf som åberopas, datum för anteckningen och vilken myndighet som gjort anteckningen. Hemligstämplingen har emellertid ingen självständig rättskraft, utan är en påminnelse till tjänstemannen att handlingen innehåller uppgifter som gör att den inte får lämnas ut.

Tystnadsplikt

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker muntligen, genom att en handling lämnas ut eller om det sker på annat

sätt. Tystnadsplikt följer därmed av sekretess. Inom viktiga områden av kommunernas och landstingens verksamhet, exempelvis socialtjänsten och hälso- och sjukvård, är anställda och förtroendevalda bundna av en långtgående tystnadsplikt med hänsyn till enskildas personliga förhållanden.

Meddelarfrihet

Bestämmelserna om offentlighet och sekretess är uppbyggda som en serie av regler, undantag och undantag till undantag. Huvudregeln är offentlighet. Undantaget är sekretess. Undantaget till sekretess är meddelarfrihet.

En tjänsteman har i vissa fall rätt att lämna ut en uppgift som är sekretessbelagd. Denna rätt följer nämligen av den för tryckfriheten grundläggande principen om meddelarfrihet, som innebär att var och en, dvs. även offentliga tjänstemän, har rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst till massmedia. Genom yttrandefrihetsgrundlagen gäller meddelarfriheten inte bara tryckta medier utan även radio, television, nyhetsbyråer, filmer och ljudupptagningar.

Meddelarfriheten är en konsekvens av principen om ensamansvar i tryckfrihetsrätten. Endast en person, t.ex. ansvarig utgivare för periodisk skrift, kan ställas till ansvar för otillåtet offentliggörande. Alla andra som lämnat bidrag går fria. En meddelare har rätt till anonymitet.

Kommunala förnyelsekommittén fann 1996 att yttrande- och meddelarfriheten för de kommunalt anställda utvecklats negativt under 1990-talets omorganisationer och neddragningar. Rädslan att förlora jobbet och ökade krav på lojalitet mot verksamheten har lett till att de anställda blivit mer återhållsamma med sin kritik.

Kvalificerade hemligheter

Meddelarfriheten gäller emellertid inte oinskränkt. Det finns tre undantag.

Det är inte tillåtet att lämna uppgifter till massmedia om man därmed gör sig skyldig till allvarligare brott mot rikets säkerhet.

Det är inte tillåtet att till massmedia lämna ut en allmän handling som är hemlig. Meddelarfriheten innebär alltså inte att man har rätt att kopiera en hemlig handling, eller del av denna, och överlämna den till en redaktion. Däremot får man referera innehållet, såvida inte föregående eller nedanstående fall är tillämpligt.

Det är inte tillåtet att bryta vissa tystnadsplikter. Sekretesslagen räknar upp ett antal fall där tystnadsplikten tar över meddelarfriheten. Det gäller exempelvis de flesta uppgifter om enskildas förhållanden inom hälsovården och socialtjänsten.

Överklaganden

Principen om frihet under ansvar gäller inte minst kommuner och landsting. Redan 1860-talets självstyrelsereform byggde på tanken att kommuner och landsting själva fick vårda sina angelägenheter under förutsättning att kommunernas medlemmar kunde överklaga kommunens beslut om de ansåg att kommunen överträtt sina befogenheter.

Möjligheten att överklaga myndigheters beslut har långa traditioner och går tillbaka på den gamla rätten att gå till kungs. Sverige skiljer sig från en del andra länder i det avseendet besvär över myndigheternas beslut inte prövas av de allmänna domstolarna. I stället finns ett särskilt system med förvaltningsdomstolar. Dessa domstolar är organiserade i tre instanser: länsrätter, kammarrätter och regeringsrätten.

Besvärsrätten är i första hand en rättssäkerhetsgaranti för den enskilde medborgaren. I det svenska systemet utgör överklaganden den viktigaste vägen att söka rättelse för den som anser sig felaktigt behandlad av en myndighet. Den praxis som växt fram ur förvaltningsdomstolarnas utslag har också fått riktningsgivande betydelse för kommunerna. Gränserna för den kommunala kompetensen har, som nämnts i kapitel 5, under åren preciserats genom utslag i regeringsrätten.

Svensk förvaltningsrätt skiljer mellan två typer av överklaganden, förvaltningsbesvär och laglighetsprövning.

Förvaltningsbesvär

Genom förvaltningsbesvär överklagas dels statliga myndigheters beslut, dels de beslut som kommuner och landsting fattar med stöd av statlig speciallagstiftning såsom socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Besvärsrätt vid förvaltningsbesvär har den som är intressent, dvs. den som är berörd av beslutet.

Den normala instansvägen är att myndighetens, exempelvis socialnämndens, beslut först överklagas till länsrätten. Länsrättens beslut kan i sin tur överklagas till kammarrätten, som numera endast prövar fall av

större vikt. För att kammarrättens beslut därefter skall tas upp av regeringsrätten fordras att målet är av principiell betydelse. Tidigare kunde flera typer av ärenden överklagas ända till regeringen, men strävan är nu att minska regeringens arbetsbörda genom att delegera sådana mål till andra myndigheter eller särskilda domstolar.

Vid förvaltningsbesvär kan domstolen pröva dels beslutets laglighet, dvs. om det tillkommit i laga ordning, dels beslutets lämplighet. Besvärs-instansen kan här alltså både upphäva och ändra beslutet.

Laglighetsprövning

Laglighetsprövning är en form av medborgartalan. Ändamålet är att se till att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt.

Laglighetsprövning skiljer sig från förvaltningsbesvär i några viktiga avseenden. Medan endast en intressent har rätt att inge förvaltningsbesvär, kan varje kommunmedlem begära laglighetsprövning. Förvaltningsbesvär leder till en prövning av både lagligheten och lämpligheten hos beslutet; kommunalbesvär innebär emellertid endast en granskning av beslutets laglighet. Den äldre beteckningen kommunalbesvär har följdenligt ersatts av termen laglighetsprövning. Besluten kan endast prövas på de punkter som anges i kommunallagen. Beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär kan både upphävas och ändras, medan laglighetsprövning endast innebär att beslutet kan upphävas. Överklagandet ges in till länsrätten. Länsrättens beslut kan prövas av kammarrätten och, ytterst, av regeringsrätten.

Kommunallagen anger grunderna för laglighetsprövningen. Ett överklagat beslut skall upphävas om det inte tillkommit i laga ordning, om beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, om organet som fattat beslutet överskridit sina befogenheter eller om beslutet strider mot lag eller annan författning.

Den långa diskussionen om de bidragssökandes möjlighet att låta en förvaltningsdomstol överpröva kommunens beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen ledde i slutet av 1990-talet till en lagändring. Lagen skiljer numera mellan rätten till försörjningsstöd och rätten till annat bistånd. Försörjningsstödet består dels av en för hela riket gällande schabloniserad del som fastställs av regeringen i form av en riksnorm, dels av vissa andra preciserade kostnadsposter, såsom färdtjänst, hemhjälp och särskilt boende, som ersätts med skäligt belopp. Beslut om försörjningsstöd och annat bistånd kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Socialnämnden skall dessutom möjlighet att ge bistånd för exempelvis

flyttkostnader, möbler, husgeråd, TV, skuldsanering samt vård, stöd och behandlingsinsatser. Beslut om sådant bistånd kan överklagas genom laglighetsprövning. Socialnämnden har rätt att begära att en person med försörjningsstöd deltar i praktik eller kompetenshöjande verksamhet. Den som vägrar kan mista rätten till stöd.

Medlemskap

Rätten att kräva en laglighetsprövning av kommunens eller landstingets beslut är alltså förbehållen en kommunmedlem. Den som har intresse i saken, men som inte är kommunmedlem, saknar alltså besvärsrätt. Den som är kommunmedlem, men som inte själv är berörd, har däremot besvärsrätt.

Begreppet medlemskap ges en precis definition i kommunallagen. Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

Eftersom juridiska personer kan äga fast egendom kan exempelvis bolag, stiftelser och föreningar i lagens mening vara kommunmedlemmar och därmed ha besvärsrätt.

Kommunalbot?

Förvaltningsdomstolarna kan alltså genom laglighetsprövning upphäva kommunala beslut. Det finns emellertid inga möjligheter att vidta sanktioner mot kommuner som vägrar följa domstolarnas beslut. Några kommuner har medvetet satt sig över kammarrättens utslag vid laglighetsprövning. Ett uppmärksammat exempel är det s.k. Gullspångsmålet. Fullmäktige i Gullspångs kommun beslöt att ge ekonomiskt stöd åt ett privat företag. Beslutet överklagades och kammarrätten upphävde beslutet, men kommunstyrelsen ingick ändå ett avtal med företaget. Justitiekanslern åtalade kommunstyrelsens ledamöter, men de friades eftersom reglerna om tjänsteansvar inte ansågs tillämpliga.

Detta och några andra liknande fall ledde till flera utredningar och långvarig debatt. En utredning föreslog att en kommun eller ett landsting skulle kunna åläggas kommunalbot, på upp till tio miljoner kronor, vid grovt åsidosättande av en kompetensföreskrift eller vid överträdelse av ett verkställighetsförbud. En annan utredning föreslog att domstolstrots skulle medföra straffavgifter och personliga viten.

Riksdagen beslutade år 2002 om åtgärder mot kommunalt domstolstrots. De kommunala revisorerna gavs vidgade möjligheter att granska ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda. När det gäller stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och bistånd enligt socialtjänstlagen infördes möjligheten att ålägga kommuner och landsting som dröjer alltför länge med att verkställa domar en sanktionsavgift på upp till en miljon kronor. En utredning föreslog senare att reglerna skulle skärpas genom att kommunerna ålades en skyldighet att rapportera vilka beslut som de underlåtit att verkställa.

Granskning

Genom övergången från detaljstyrning till mål- och resultatstyrning måste staten skaffa sig delvis andra sätt att övervaka att kommuner och landsting inte bryter mot de allmänna ramar och principer som staten satt upp. Den granskande makten får därmed allt större betydelse. Uppgiften för statens centrala förvaltningsmyndigheter har förskjutits från verksamhetsansvar till uppföljning och utvärdering. Det finns i dag flera statliga organ som granskar kommuner och landsting.

JO och JK

Justitieombudsmannen, JO, tillkom redan i början av 1800-talet som riksdagens väktare över lagarnas efterlevnad. JO skulle tillvarata folkets rättigheter och gavs befogenhet att åtala ämbetsmän.

Justitiekanslern, JK, är regeringens jurist och har flera olika uppgifter. En av dessa är att ha tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

Både JO:s och JK:s tillsynsområde omfattar numera både statliga och kommunala myndigheter. Däremot är kommun- och landstingsfullmäktige undantagna granskningen.

JO:s granskningar kan initieras på två olika sätt. Årligen inkommer cirka fem tusen anmälningar från allmänheten. Andra granskningar och inspektioner genomför JO genom egna initiativ, vilka bland annat kan föranledas av uppmärksamhet i massmedierna.

I drygt 400 ärenden årligen framför JO erinran eller annan kritik. De två vanligaste områdena för kritik är socialtjänsten och offentlighetsärenden. Endast några få fall leder emellertid till åtal eller disciplinär bestraffning.

Referenser

Organisation. Se närmare Petersson 2005 och Petersson & Söderlind 1993.

Förfarande. Reglerna för handläggning behandlas utförligare av exempelvis Wennergren 1996.

Tjänsteansvar. Jfr Petersson & Söderlind 1993. Uppgifter från Institutet mot mutor.

Offentlighet. Sekretessbestämmelserna beskrivs exempelvis av Holstad 2003.

Överklaganden. Om laglighetsprövning, se SOU 1990:24. Kommunalbot diskuteras i SOU 1989:64 och Ds 1990:62.

Granskning. Allmänt om granskningsmakten, se Petersson 2005b.

11 Folkstyrelse

Finns det nyckeltal för demokrati? Kan man, på liknande sätt som för ekonomisk effektivitet, mäta graden av folkstyrelse?

Svaret i detta kapitel är i princip ja. Visserligen är det sällan möjligt att mäta demokrati i exakta siffror, men det finns ett antal tämligen klara kriterier som uttrycker i vilken mån en kommun eller ett landsting når upp till demokratins ideal. Därmed är det möjligt att jämföra kommuner och landsting sinsemellan för att avgöra vem som är mest demokratisk. För enskilda kommuner och landsting går det också att besvara frågan om utvecklingen går i riktning mot ökad eller minskad demokrati.

Demokratiforskning

För den statsvetenskapliga forskningen har demokratins problem länge varit ett huvudområde. Demokratiforskningen har sökt sig fram längs tre olika vägar.

Många undersökningar handlar om demokratins teori. Med begreppsanalys och andra fackfilosofiska metoder dissekeras och preciseras demokratins innebörd. Uppgiften har inte minst varit att bestämma förhållandet mellan demokratibegreppet och andra mer eller mindre besläktade begrepp såsom frihet, autonomi, makt, rättvisa och jämlikhet.

Ett andra undersökningsfält rör demokratidebatten. Eftersom demokrati är ett så allmänt och samtidigt starkt positivt värdeladdat ord har många debattörer under årens lopp haft lika bestämda som skiljaktiga uppfattningar om vad som är den ”verkliga” demokratin och hur vägen dit ser ut. Denna långa idédebatt har lämnat ett rikt material som bland

annat legat till grund för indelningar i olika demokratiskolor. Några skiljelinjer i demokratidebatten har redan berörts i denna bok. En meningsbrytning har skilt anhängarna till direkt demokrati och dem som förespråkar representativ demokrati. En annan åsiktsmotsättning rör huruvida man bör lägga tonvikten vid demokratins individorienterade eller dess kollektivistiska element.

Den tredje forskningsstrategin har varit att studera hur demokratin fungerar i praktiken. Denna empiriska demokratiforskning har undersökt många enskilda aspekter av den demokratiska processen, exempelvis valsystem, väljarbeteende, partiväsende och politiskt deltagande, men också sökt att ge en övergripande karaktäristik av hur demokratin fungerar inom nationer, lokala självstyrelseorgan och organisationer.

Dessa tre skilda traditioner i demokratiforskningen är uttryck för en specialisering av det statsvetenskapliga arbetet som framtvingats av forskningsproblemets stora vidd. Det hindrar emellertid inte att det finns starka inbördes förbindelser mellan de tre områdena. Idédebatten betingas givetvis av erfarenheterna av demokratins funktionssätt. Empiriska undersökningar av demokratin vägleds av operationaliseringar och hypoteser som alstrats i samband med begreppsutredningar och idéanalyser. Dessa inbördes impulser har inte minst gynnats av de omfattande internationella förbindelser som utvecklats inom den statsvetenskapliga forskningen. Även om varje samhälle har sina unika förutsättningar är demokratins allmänna innebörd universell.

Minimum och optimum

En viktig del av demokratiforskningen ägnas åt demokratins historia. Hur blev demokratierna demokratier? Varför har demokratiseringen varit mer framgångsrik i vissa länder än andra? Dessa undersökningar förutsätter att man kan finna tillräckligt skarpa kriterier som skiljer demokratiska från icke-demokratiska system. Därmed urskiljs ett antal minimikrav som måste vara uppfyllda för att ett samhälle skall betraktas som demokratiskt. Några av dessa för demokratin nödvändiga villkor är allmän och lika rösträtt, fria val, organisationsfrihet, åsiktsfrihet, yttrandefrihet och tryckfrihet.

När ett samhälle väl blivit demokratiskt uppkommer nästa fråga. Närmare bestämt *hur* skall regler och institutioner praktiskt utformas?

Ett exempel på ett problem som alla demokratier ställs inför är att bestämma valsystem. Vilket valsystem är bäst: majoritetsval i enmansvalkretsar, proportionella val eller någon annan modell? Demokratins teori

ger här inget svar. Varje land har valt sitt eget valsystem. En del länder har ansett det vara viktigast att partiernas andel i den valda församlingen exakt avspeglar rösternas fördelning, andra betonar starkare inslaget av personval, åter andra framhäver kravet på en stark regeringsmakt.

Ett annat exempel på demokratins inneboende dilemman rör ett problem som är centralt för denna bok, nämligen balansen mellan centralt och lokalt. Som påpekats i bokens första kapitel finns det en spänning mellan å ena sidan medborgaren som medlem i ett nationellt politiskt samfund och å andra sidan medborgaren som medlem i ett lokalt självstyrelseorgan.

Det rör sig här om avvägningar mellan delvis oförenliga krav. Problemet är här att finna ett optimum, det under omständigheterna mest gynnsamma resultatet. Demokratins minimikrav är nödvändiga, men inte tillräckliga. Demokratin fordrar en ständig debatt över optimumkraven och hur dessa avvägningar skall göras.

Kommunal demokrati

En central fråga i både svensk och utländsk kommunalforskning har varit på vilket sätt den kommunala demokratin bör definieras.

Som ledare för Kommunalforskningsgruppen, det stora statsvetenskapliga forskningsprogram som igångsattes i mitten av 1960-talet, formulerade Jörgen Westerståhl en demokratimodell som ofta åberopats. De två grundläggande demokratiska värden som utpekas är förverkligandet av medborgarnas vilja samt självständig åsiktsbildning. När det gäller det demokratiska beslutsfattandet urskiljs tre olika tekniker. I anslutning till Abraham Lincolns tal i Gettysburg framhävs styrelse genom folket (participation), styrelse av folket (representation) och styrelse för folket (antecipation). Participation innebär direkt deltagande från medborgarnas sida. Den representativa demokratin förverkligas genom i första hand åsiktsrepresentativitet, men även grupprepresentativitet nämns som ett värde. Till antecipationstekniken knyts ett värde som benämns åsiktsrespekt; tanken är att beslutsfattaren bör eftersträva att utröna och ta hänsyn till väljarnas åsikter.

De olika delarna i demokratimodellen kom inte att tillmätas samma tyngd. Representation bedömdes ha större betydelse än participation och antecipation. Den representativa principen förverkligas framför allt genom åsiktsrepresentativitet. I praktiken kom mätningarna av hur väl politikernas attityder överensstämde med väljarnas att bli den viktigaste delen i utvärderingen av den kommunala demokratin.

Kommunalforskningsgruppens demokratimodell kom snart att utsättas för kritik. Låginkomstutredningens ordförande, sociologen Sten Johansson, skrev 1971 den uppmärksammade rapporten Politiska resurser. Enligt Johanssons tolkning av demokratins teori var det poänglöst att med empiriska mätningar visa att åsiktsfördelningen bland de valda inte stämmer med åsiktsfördelningen bland väljarna. Den representativa demokratins teori uppställer inget krav på att den representativa församlingen skall vara en exakt miniatyr av valmanskåren. Låginkomstutredningen lade starkare tonvikt på medborgarnas eget deltagande i de politiska beslutsprocesserna.

En liknande kritik mot den svenska kommunalforskningsgruppen framfördes av de finländska statsvetarna Voitto Helander och Krister Ståhlberg. Även deras invändningar riktade sig mot valet att ge åsiktsöverensstämmelse en så central plats i demokratidefinitionen. Representativ demokrati behöver inte betyda att de valda exakt återspeglar väljarna. Modellen tar ingen hänsyn till på vilket sätt som åsiktsöverensstämmelsen uppnåtts. Inte heller åsiktsrespekt ansågs vara ett lämpligt mått på demokrati.

I slutet av 1970-talet genomfördes en uppföljning av Kommunalforskningsgruppens undersökningar. Det nya forskningsprogrammet, utarbetat av Kommunaldemokratiska forskningsgruppen, anknöt till den tidigare demokratimodellen. Även nu definierades folkviljans förverkligande och den fria åsiktsbildningen som demokratins överordnade mål. Åsiktsrepresentativitet sågs alltjämt som ett väsentligt demokratiskt teknikvärde. Kommunalforskarna hade emellertid delvis beaktat kritiken mot den tidigare modellen. Medborgardeltagandet gavs en mer framträdande plats. Undersökningarna ägnade större uppmärksamhet åt medborgarnas aktivitet genom aktioner och organisationer samt enskildas direkta kontakter med kommunens politiker och tjänstemän.

Denna intresseförskjutning i svensk kommunalforskning följer huvudriktningen i internationella undersökningar. Det politiska deltagandet har där givits en framträdande plats. En stor jämförande undersökning av lokalpolitiken i olika länder uppmärksammade framför allt sambandet mellan medborgarengagemang och ledarnas värderingar. Resultaten redovisades i en bok med titeln Values and the active community.

I en specialundersökning av amerikanska kommuner studerades samspelet mellan å ena sidan det politiska deltagandets omfattning och fördelning och å andra sidan politikernas åsiktsrepresentativitet. Forskarna, Sidney Verba och Norman Nie, visade med sofistikerade metoder att

det politiska deltagandets konsekvenser varierade. En hög aktivitetsnivå ledde till ökad representativitet endast om olika sociala grupper var lika aktiva. Om de passiva medborgarna har andra åsikter än de aktiva, kan höjt deltagande förstärka den politiska ojämlikheten.

Demokratins innebörd

Den statsvetenskapliga demokratiforskningen uppvisar en kombination av enstämmighet och oenighet. Det råder allmän uppslutning bakom tanken att demokratins grundvärde är folkviljans förverkligande. Ett demokratiskt system är ett autonomt system i den meningen att medlemmarna lever under regler som de själva varit med om att sätta. Alla kan också enas om att ett demokratiskt styrelsesätt fordrar att vissa minimikrav är uppfyllda.

Däremot råder det betydande oenighet om vad som är demokratins optimumkrav. Vissa forskare lägger till exempel större tonvikt vid den representativa processen, medan andra hellre betonar medborgarnas aktiva deltagande. Oenigheten är inte förvånande. Det ligger i optimumkravens natur att de är delvis oförenliga. Att praktiskt utforma demokratins institutioner blir därmed ett avvägningsproblem. Det finns ingen allmän filosofisk princip som anvisar den rätta lösningen.

Folkstyrelsens dubbla dilemma

Debatten om den kommunala demokratin bestäms av ett dubbelt dilemma. För det första måste folkstyrelsen vägas mot andra värden som också kräver att bli tillgodosedda. För det andra är folkstyrelse inget enhetligt begrepp utan är sammansatt av flera, delvis motstridande anspråk.

Som tidigare nämnts kan man ur upplysningens idéer och den allmänna medborgarskapstanken härleda tre stora krav som ställs på den offentliga organisationen. En kommun, ett landsting och en stat skall samtidigt uppfylla kraven på effektivitet, rättssäkerhet och folkstyrelse. I lyckliga fall harmonierar dessa tre strävanden, men det finns tillräckligt många fall av inbördes konflikter för att man skall tala om ett dilemma. Den mest effektiva lösningen kan stå i strid med medborgarstyrelsen. Rättssäkerheten sätter gränser för medborgares och politikers handlingsutrymme.

Även inom folkstyrelsen själv råder inbördes konflikter. Demokratidebatten har visat att det goda styrelsesättet kan förverkligas längs olika

vägar. Problemet är att alla dessa vägar inte kan anträdas; utformningen av demokratins institutioner kräver val och prioriteringar. Man kan exempelvis inte bygga ett system på kraftfulla representativa institutioner och samtidigt låta beslutande folkomröstningar avgöra de tunga besluten.

Vem bestämmer vad som är demokrati?

Demokratin fordrar medvetna val. En fråga är vem som skall välja demokratikriterium. Inte heller här finns det något givet svar. En forskare kan med full rätt välja ett eller par kriterier och utesluta andra. En sådan stipulativ definition gör givetvis att undersökningen blir begränsad, men all teoretiskt styrd vetenskap bygger på en medveten avgränsning. Givet en viss definition av demokrati blir slutsatsen att en viss kommun är mer eller mindre demokratisk.

Ett annat svar på frågan vem som skall bestämma hur kommunal demokrati skall preciseras är staten. Under årens lopp har statliga utredningar och arbetsgrupper diskuterat den lokala självstyrelsens problem. I propositioner, motioner, utskottsutlåtanden och andra förarbeten har regering och riksdag uttalat sig om vad som utgör den goda demokratin i kommuner och landsting. Detta är den centraliserade demokratitolkningens metod.

En tredje möjlighet är att frågan om demokratins innebörd överlämnas åt kommunerna och landstingen själva. De lokala självstyrelseorganen har redan fått ökad frihet att själva besluta om sin inre organisation. I förlängningen av denna utveckling ligger också att kommuner och landsting blir mer autonoma i det avseendet att de än mer självständigt och medvetet uppställer krav på sin egen demokrati.

Denna möjlighet, den decentraliserade demokratitolkningens modell, erbjuder en förändrad roll för den statsvetenskapliga forskaren. Det blir inte längre fråga om att ensidigt välja den ena demokratidefinitionen framför den andra. I stället aktualiseras två stora forskningsuppgifter. Den ena är att systematiskt redovisa tidigare erfarenheter av olika demokratitolkningar. Den andra är att observera och analysera den process genom vilken kommuner och landsting själva söker, prövar och finner sin egen demokratimodell.

Under senare år har många kommuner och landsting genomfört olika slags demokratisatsningar, i syfte att förbättra medborgarnas delaktighet i den lokala politiken. Det har också gjorts försök att mäta lokaldemokratins vitalitet genom skilda former av demokratibokslut och de-

mokratiredovisningar. I regi av Sveriges Kommuner och Landsting har ett trettiotal kommuner genomfört granskningar av valet 2002, medborgarinflytande, de förtroendevaldas inflytande samt mediesituation. Statistiska centralbyrån sammanställer också demokratistatistik som möjliggör jämförelser mellan kommunerna.

Demokrati som process

Demokratins grundläggande värden är universella, men demokratins praktiska gestaltning är föränderlig. Demokratins institutioner uppvisar stora variationer, både mellan olika politiska system och över tid. Vad som är den bästa demokratiska modellen i en viss historisk situation behöver inte vara den lämpligaste lösningen när samhället förändrats.

Själva föränderligheten är ett inneboende drag hos demokratin. Demokratins samhälle är ett öppet samhälle, som bygger på kontinuerlig debatt och kritik. Inget samhällssystem är perfekt, men demokratins idé bygger på möjligheten att lära av misstag. Demokratin är därmed ett oavslutat, ständigt pågående projekt.

Demokratin är inte en organisationsform som redan har förverkligats, eller ens som någonting som slutgiltigt *kan* förverkligas, utan ett politiskt styrelsesätt vilket förmår att ständigt förnya sig.

Folkstyrelsens dimensioner

Detta kapitel redovisar några erfarenheter från den statsvetenskapliga demokratiforskningen. Det blir därmed också tillfälle att återknyta till forskningsresultat som presenterats i tidigare kapitel.

Det finns flera vägar för medborgarna att påverka det politiska beslutsfattandet i kommuner och landsting. Som väljare kan medborgarna via representativ demokrati påverka det högsta beslutsorganets sammansättning. Den pluralistiska demokratin kräver ett vitalt medborgarsamhälle grundat på mångfald och konkurrens. Vid sidan av dessa kollektiva uttrycksformer kan medborgaren som enskild individ, exempelvis genom direkta kontakter med politiker och tjänstemän, påverka sin situation. Demokratin är beroende av medborgarnas delaktighet i de kollektiva besluten.

Dessa allmänna teman kan sedan preciseras ytterligare i flera led. För bedömningen av den representativa demokratin uppmärksammas val, politiska partier, valrörelser och politiker. Medborgarsamhällets kvalitet bestäms framför allt av föreningslivet och opinionsbildningen. Folkets

delaktighet är beroende av medborgardeltagande och graden av legitimitet.

Även om dessa demokratidimensioner inte gör anspråk på fullständighet täcker de ändå de viktigaste aspekterna av demokratidebatten.

Representativ demokrati

Val

Valsystem. Medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av de politiska beslutsfattarna bestäms av valsystemet. Sverige har infört ett ensartat valsystem, som i sina huvuddrag fått samma utformning på såväl nationell som regional och lokal nivå. Systemet tillförsäkrar en hög grad av proportionell rättvisa mellan partierna, men ger jämförelsevis litet utrymme för personval.

Frågan om det svenska valsystemet borde erbjuda större möjligheter för väljaren att påverka vem som blir vald har diskuterats länge och har nu lett till en ändring. Det nya personvalsinslaget kan komma att få konsekvenser för både kommuner och landsting. Det är dock ännu en öppen fråga om partiernas makt över nomineringen kommer att minska och om de direkta kontakterna mellan väljare och politiker blir starkare.

Kommunernas och landstingens möjligheter att själva påverka valsystemet är ytterst begränsade. Riksdagen har genom lagstiftning bestämt hur valen skall gå till. Det enda handlingsutrymmet har egentligen medelstora kommuner, som kan välja att för kommunfullmäktigevalet dela in kommunen i valkretsar. En sådan indelning kan försvåra för småpartier att ta mandat.

En allmän fråga är om kommuner och landsting vill eller bör ha större möjligheter att påverka sitt valsystem. Två anspråk står här emot varandra. Å ena sidan innebär autonomiprincipen att de lokala självstyrelseorganen själva bestämmer över sina egna former. Å andra sidan visar erfarenheterna, både från Sverige och från andra länder, att möjligheterna att manipulera valsystemet till sin egen fördel är en oemotståndlig frestelse för många politiker. Konstitutionella avgöranden fordrar en förmåga att resa sig över dagspolitiken. Makten över valsystemet kräver åtskilligt statsmannaskap.

Valinformation. Klyftan mellan formella rättigheter och det faktiska ut-

nyttjandet av dessa rättigheter kan ibland vara mycket stor. För att rösträtten skall ha någon mening måste medborgarna vara bekanta med hur valet går till. Även om valdeltagandet i Sverige är jämförelsevis högt, finns det grupper av lågutbildade och socialt isolerade som står främmande för den representativa demokratin. Vid varje val utökas valmanskåren med grupper för vilka valet är nytt. Kunskaperna är särskilt bristfälliga bland ungdomar och invandrare. Ett mått på demokratin i detta avseende är vilka ansträngningar kommunen och landstinget gör för att sprida upplysning om rösträtt och valprocedur.

Valdeltagande. I den statsvetenskapliga demokratiforskningen är det en omdiskuterad fråga om valdeltagandets nivå kan tas som en omedelbar indikator på demokratins kvalitet. Det finns exempel i historien på hur högt valdeltagande och ett inflammerat politiskt klimat drivit fram politiska kriser som hotat demokratin. Under 1950-talet hävdade en skola, framför allt bland amerikanska statsvetare, till och med att en viss apati var hälsosam för det politiska systemet. Den i dag dominerande uppfattningen är hur som helst att andelen röstberättigade medborgare som inte utnyttjar sin rösträtt är ett varningstecken. Ju lägre valdeltagande, desto sämre representativitet.

Politiska partier

Partisystem. I den moderna representativa demokratin är väljarens beslut framför allt ett val mellan partier. Med kommunalpolitikens rikspolitisering har partiväsendet även på lokal nivå blivit den avgörande länken mellan medborgarna och den politiska makten.

Politiska partier kan ses som ett sätt att minska informationskostnaderna. En politiskt normalintresserad medborgare har i praktiken inte tid att sätta sig in i politikens alla detaljfrågor. Det politiska beslutsfattandet överlåts på valda representanter. Politikernas ansvar grundas på att de företräder en bestämd ideologi. En ideologi förutsätter konsekvens och ett visst samband mellan ställningstaganden i enskilda sakfrågor. De politiska partierna utgör samlande symboler för de åsiktsmässiga huvudgrupperingarna bland medborgarna.

Det är orealistiskt att tänka sig att varje parti vid varje tidpunkt skulle vara representativ i varje fråga för varje av dess väljare. Däremot förutsätter det representativa systemet att alla större meningsriktningar företräds av något politiskt parti.

Det finns därmed två motstridande anspråk på partisystemet. Å ena

sidan fordras en viss permanens för att väljarna skall kunna känna igen de politiska huvudalternativen och för att de valda representanterna skall kunna ställas till ansvar i kommande val. Å andra sidan kan ett partisystem inte förväntas att förbli helt stabilt. Nya åsiktsströmningar och förändringar i väljarkårens värderingsmönster kräver antingen att gamla partier ändrar inriktning eller att nya partier fångar upp och formulerar de nya kraven.

Sverige är för närvarande inne i ett skede då ett partisystem, som internationellt sett varit unikt stabilt under en lång tid, förändras genom tillkomsten av nya politiska partier. På riksnivån har den ökande rörligheten tagit sig uttryck i att nya partier kommit in i riksdagen. Även på lokal nivå har partisystemet blivit mer uppsplittrat. Det beror dels på den allmänna utvecklingen från ett fempartisystem till en mer fragmenterad riksdag, dels på det ökande antalet lokala partier.

Trots att de partipolitiska valalternativen blir fler och fler finns det tecken på att väljarna blir allt mer otillfredsställda med partisystemet. Väljarintervjuer har visat att partiidentifikationen, upplevelsen att vara anhängare till ett bestämt parti, successivt har försvagats. En annan indikator är andelen blankröstare, dvs. andelen som utnyttjar sin rösträtt men inte väljer något parti alls, har ökat.

Partiorganisation. Undersökningar visar att medborgarnas politiska aktivitet under de senaste årtiondena i allmänhet stigit. Det finns dock ett undantag. Aktiviteten inom ramen för de lokala partiorganisationerna har under senare år successivt minskat.

Det bristande engagemanget utgör ett allvarligt hot mot partiernas förmåga att stå i levande kontakt med anhängare och medborgare. Den offentliga partifinansieringen har visserligen medfört att partierna genom att anställda ombudsmän kunnat upprätthålla en kontinuerlig verksamhet. Ett alltför starkt beroende av partistöd riskerar emellertid att göra medlemmarna överflödiga.

Denna bild av partiorganisationernas bekymmer är ett riksgenomsnitt som döljer stora lokala variationer. För en bedömning av den representativa demokratins vitalitet i en kommun eller ett landsting är det lokala partiarbetet och medlemsdemokratin inom partierna en viktig faktor.

Valrörelser

Valdebatt. Valhandlingen har både en tillbakablickande och en framåtblickande aspekt. Valet erbjuder medborgaren en möjlighet att fälla en

dom över den politik som förts i kommunen och landstinget. Dessutom utgör valet ett ställningstagande till partiernas program för den framtida utvecklingen; den representativa demokratin fordrar även att partier vid makten strävar efter att förverkliga sina program. För att valhandlingen skall bli meningsfull fordras tydliga alternativ.

Parlamentarismens idé bygger på en klar boskillnad mellan regering och opposition. Här ryms ytterligare ett av demokratins inneboende dilemman. Väljarna har störst möjligheter att utkräva ansvar om antalet valalternativ begränsas till två. Står valet endast mellan ett regeringsparti (eller ett sammanhållet block av regerande partier) och ett oppositionsparti (eller oppositionsblock) blir väljarnas dom omedelbar. Antingen sitter regeringen kvar eller så avgår den.

Mot denna renodlade parlamentarism av engelskt snitt står två andra krav. Det ena är strävan efter samförstånd och breda lösningar. Kommunernas tradition av samlingsstyre står i konflikt med önskan om ansvarsfördelning och tydliga valalternativ. Det andra kravet är partisystemets representativitet. Ju fler meningsriktningar som gör anspråk på att bli företrädda, ju svårare blir det att få till stånd en valdebatt där en regering kontrasteras mot en opposition.

I praktiskt taget alla kommuner förekommer det numera att partierna går fram med lokala handlingsprogram. En viktig förutsättning för den representativa demokratin är därmed uppfylld. Däremot är det en öppen fråga hur tydliga alternativ som därmed erbjuds och i vilken mån partierna genom inbördes debatt inför väljarna klargör argument och motargument. Den lokala valdebattens kvalitet avgörs dels av partierna själva, dels av massmediernas bevakning.

Valhandling. Valforskare har formulerat ett antal krav som måste vara uppfyllda för att man skall kunna tala om rationella valhandlingar. Den ena förutsättningen har redan berörts, nämligen att partierna inför väljarna presenterar tydliga alternativ. Den andra förutsättningen är att väljarna tillgodogör sig denna information och lägger den till grund för sitt ställningstagande.

För att kunna göra mer ingående och systematiska bedömningar av valhandlingens innebörd är statsvetenskapliga forskare hänvisade till intervjuundersökningar, vanligen baserade på representativa urval av väljarkåren i riket, landstinget eller kommunen. Forskningen om väljarbeteende mest utvecklad på riksnivå, minst på landstingsnivå. Kunskapen i dag har därför betydande luckor, men de undersökningar som gjorts tyder på att väljarna uppvisar en betydande och därtill ökande

grad av rationalitet i riksdagsvalen och numera även i kommunfullmäktigevalen, men att landstingsvalen i detta avseende uppvisar betydande brister.

Politiker

Social representativitet. Kravet på social representativitet är kontroversiellt. Vissa forskare och debattörer företräder uppfattningen att social representativitet är av underordnad betydelse; det primära är den åsiktsmässiga representativiteten. Andra tillmäter däremot politikernas sociala tillhörighet större vikt. Underrepresenterade grupper anses ha svårare att göra sig gällande.

Det är ett faktum att kommun- och landstingspolitikerna som grupp betraktad i flera avseenden avviker starkt från väljarna. Kvinnor, ungdomar, pensionärer, invandrare och låginkomsttagare har färre företrädare än vad som vore fallet vid strikt proportionell grupprepresentation.

Åsiktsrepresentativitet. Överensstämmelsen mellan väljare och valda i fråga om attityder och prioriteringar har stått i förgrunden för utvärderingarna av den kommunala demokratin. Argumenten för denna inriktning är väl utvecklade, men det finns också skäl som talar mot.

En svaghet hos de demokratimätningar som ensidigt förlitar sig på graden av åsiktsöverensstämmelse har redan tidigare nämnts. Det ligger i sakens natur att det är de politiserade sakfrågorna som uppmärksammas; metoden begränsas därmed till maktens första dimension. Andra aspekter, såsom medvetandegörande och makten över dagordningen, försummas.

Tanken att den representativa processen endast utgör en enkel avspegling av väljaropinionen underskattar politikernas ansvar för att upplysa, argumentera och försöka bilda opinion för sina egna uppfattningar. En viktig invändning är att åsiktsmätningarna vanligen utgår från att väljarnas åsikter är givna. Frågan hur väljarnas uppfattningar tillkommit lämnas därmed därhän. Men en central del av demokratins teori har just handlat om den process genom vilken meningar bildas och förändras.

Det är heller inte självklart att demokratins kollektiva beslut behöver utgöra en enkel summering av de enskilda medborgarnas egna preferenser. Medborgaren kan ha två önskningar: en om vad som är bäst i den snäva egennyttans perspektiv, en annan om vad man önskar i egenskap av en bland många samhällsmedborgare. Intervjuundersökningar visar att väljare inte sällan röstar mot sitt kortsiktiga egenintresse; hänsynsta-

ganden till allmänideologiska värderingar väger då tyngre.

Attitydmätningar och servicebarometrar kan ha sitt intresse för att utröna hur nöjda kommunmedlemmarna är i egenskap av konsumenter. Som mått på demokratins vitalitet har de däremot stora begränsningar.

Medborgarsamhälle

Föreningsliv

Organisationsväsende. Vissa demokratitolkningar stannar vid den representativa demokratin. Kraven på demokrati begränsas då till det politiska systemet i snäv mening. Demokratitanken kan emellertid ges en vidare innebörd. Med ett demokratiskt samhälle avses då ett pluralistiskt och öppet samhälle. Det finns två olika demokratitolkningar, en monolitisk och en pluralistisk.

Ett för det pluralistiska samhället avgörande signum är förekomsten av en mångfald autonoma organisationer. Själva variationsrikedomen ses här som ett värde i sig. Tanken är att risken för maktmissbruk minskar om det finns en levande konkurrens mellan olika maktcentra. En större mångfald erbjuder den enskilde medborgaren ett utökat antal handlingsalternativ och minskar därmed sannolikheten för maktlöshet. Frivilliga organisationer innebär också möjligheter till gemenskap, ansvarstagande och medinflytande.

Varje kommun och landsting har sitt eget medborgarsamhälle. I vilken mån detta civila samhälle uppfyller kravet på pluralism blir i praktiken avhängigt av förekomsten av föreningar, intresseorganisationer, kyrkor, samfund, stiftelser och andra samfälligheter. Diskussionen kan även vidgas till näringslivets och massmediernas struktur. En kommun som är beroende av ett enda företag är mindre pluralistisk än en kommun med mer varierad näringsstruktur. En ort med en enda dominerande tidning är mindre pluralistisk än en ort som har konkurrens mellan olika massmedier.

Graden av pluralism blir ytterst ett uttryck för hur pass spridd eller koncentrerad makten är.

Medlemsförankring. Medborgarsamhällets grundidé är dels att det finns många oberoende organisationer, dels att dessa organisationer bygger på medlemmarnas stöd. Folkrörelsernas tanke på frivilligt engagemang och självverksamhet är ett sätt att förverkliga ett civilt samhälle.

Vitaliteten hos detta medborgarsamhälle blir därmed beroende av hur pass brett och aktivt medlemmarnas engagemang är.

Det resonemang som förts om de politiska partiernas lokala organisation kan därför tillämpas även på organisationsväsendet i stort. Maktutredningens medborgarundersökning från slutet av 1980-talet visade att de stora organisationernas medlemssiffror ofta dolde en avsevärd klyfta mellan formell tillhörighet och reellt engagemang. Många etablerade rörelser styrs i praktiken av anställda tjänstemän. Ett fåtal intensivt engagerade medlemmar står för en stor del av den samlade aktiviteten; det stora flertalet medlemmar är i allmänhet passiva.

Denna bild baseras på ett tvärsnitt av alla organisationstyper och alla landsändar. Bakom medeltalen döljer sig emellertid stora variationer, både mellan olika organisationer och olika orter. Föreningslivets medlemsförankring är ett viktigt mått på livaktigheten i kommunens och landstingets medborgarsamhälle.

Opinionsbildning

Offentlighet. Möjligheten till insyn har stor betydelse för att kontrollera att rättssäkerheten efterlevs i beslutsfattandet inom kommuner och landsting. Offentlighet är också ägnad att minska benägenheten för slöseri och har därmed också en effektivitetshöjande verkan. Slutligen, och inte minst, är offentlighet ett villkor för ansvarsutkrävande och därmed avgörande för den politiska demokratin.

Den sedan länge grundlagsfästa offentlighetsprincipen gör att huvudregeln för kommuner och landsting är öppenhet. Sekretess är ett undantag som i varje enskilt fall kräver särskild motivering.

I praktiken kan många viktiga beslut vara undandragna offentlighet. Grundlagens regler gäller endast allmänna handlingar hos myndigheterna. Beslutsunderlag kanske inte dokumenteras; de reella besluten kan fattas under informella kontakter. Bolagisering, privatisering och övergången till andra verksamhetsformer än den traditionella myndighetsformen kan inskränka offentligheten.

Graden av offentlighet kan i inte obetydlig utsträckning medvetet påverkas av kommunen och landstinget. Hänsynstagandet till medborgarnas möjligheter till insyn kan kräva särskilda beslut.

Mediesystem. Massmedierna är den del av det pluralistiska samhället som är av störst direkt betydelse för opinionsbildningen och förtjänar

därför särskild uppmärksamhet. Mediekoncentration och avsaknad av debattarenor hämmar den fria åsiktsbildningen.

Mediepolitiken har hittills främst varit en rikspolitisk angelägenhet. Det är riksdagen som avgjort reglerna för presstöd och lagstiftningen om radio och television. Även massmedieforskningen har, med vissa undantag, utgått från den nationella nivån.

För diskussionen om demokratins förverkligande i kommuner och landsting får frågan om massmediestrukturen allt större relevans. Medborgaren i landstingen och dagens stora kommuner har i allmänhet små möjligheter att bilda sig en uppfattning på grundval av egna direkta erfarenheter. Massmedierna är därmed den primära källan för information och debatt. Förekomsten av många oberoende medier är i detta perspektiv ett viktigt kriterium på ett demokratiskt samhälle.

Lokal debatt. Massmedier och andra arenor för opinionsbildning utgör förutsättningen för politisk debatt. Ett fortlöpande, engagerat och synpunktsrikt samtal om kommunens och landstingets angelägenheter är en viktig aspekt av ett demokratiskt samhälle.

Ordet kommunikation har samma ursprung som ordet kommun, latinets *communis*, som betyder gemensam. Att kommunicera innebär att stå i förbindelse med. Kärnan i begreppen kommunikation och kommun är delaktighet.

Demokrati är en metod för att fatta kollektiva, för medborgarna bindande beslut. Idealt sett skall dessa beslut vara uttryck för medborgarnas aktiva samtycke. I de fall enighet inte kan uppnås skall majoritetsuppfattningen bli gällande först efter en ingående debatt där argument och motargument brutits mot varandra. Demokratin bygger på det rationella samtalets metod.

Man kan ställa tre krav på en fungerande kommunikationsstruktur i en demokrati. Det ena är att det finns möjligheter till samtal mellan medborgare och mellan grupper av medborgare. Det andra är att det finns en debatt politiker och partier emellan. Det tredje är att det finns ett utbyte mellan medborgare och politiker, mellan väljare och valda.

Den representativa demokratin befriar inte kommunens och landstingets invånare från kravet att som medborgare bilda sig en uppfattning om sitt samhälles skötsel. En aktiv debatt medborgare och medborgargrupper emellan befrämjar välunderbyggda uppfattningar. Vitaliteten i denna medborgardiskussion är ett väsentligt kännemärke på en fungerande kommunikation.

Den andra förutsättningen för en aktiv lokal debatt är ett fortlöpande

och klargörande samtal mellan partier och politiker. Tanken är att en sådan diskussion har en dubbelt välgörande verkan. Besluten blir bättre om för- och nackdelar hos olika handlingsalternativ genomlysts i en offentlig debatt. Medborgarnas möjligheter att självständigt ta ställning underlättas om det pågår en kvalificerad politisk debatt även mellan valen.

Det tredje inslaget i demokratins kommunikationsstruktur är en förmedlande länk mellan medborgare och politiker. Idén om en interaktiv demokrati förutsätter möjligheter till ett fortlöpande meningsutbyte mellan väljare och valda.

Massmedierna kan endast till hälften uppfylla dessa krav. Press, radio och television är effektiva medel för att driva debatt på elitnivå och för att förmedla information från eliten till massan. Däremot har de endast marginell betydelse för att upprätthålla en debatt bland medborgarna själva. De sporadiska uttryck för folkopinionen som kommer till tals i massmedierna uppfyller inte kraven på den interaktiva demokratins dubbelriktade process.

Demokratidiskussion. En viktig del av debatten i en demokrati handlar om demokratin. Om man betraktar demokratin som en pågående process och dessutom förutsätter att ansvaret för demokratins praktiska gestaltning decentraliseras till kommunerna och landstingen blir ett kriterium på demokratins vitalitet i vilken utsträckning det förs en kritisk, självprövande debatt om demokratin.

En sådan demokratidiskussion är både tillbakablickande och framåtsyftande. Underlaget för diskussionen utgörs av det egna självstyrelseorganets erfarenheter. En fortlöpande granskning av demokratins funktionssätt kan fästa uppmärksamheten på de speciella brister som finns i kommunen och landstinget. Med utgångspunkt i dessa och andras erfarenheter kan olika alternativ prövas. Erfarenhetsbasen är inte begränsad till Sverige. Internationaliseringen berör även demokratidebatten. Det europeiska samarbetet har lett till ett tätare utbyte av kommunaldemokratiska erfarenheter över gränserna.

Medborgarnas delaktighet

Deltagande

Påverkansvägar. Eftersom demokrati innebär folkviljans förverkligande kan graden av demokrati bedömas med utgångspunkt i den enskilde

medborgarens perspektiv. Hur många och hur effektiva påverkansvägar står till buds?

Tidigare i detta kapitel urskildes tre huvudvägar för den enskilde medborgaren att påverka besluten i kommuner och landsting. Den ena vägen går via den representativa demokratin, den andra via medborgarsamhällets organiserade intressen och den tredje via individuella kontakter. Denna indelning är endast en grov sortering; listan över direkta och indirekta inflytandemöjligheter kan göras mycket längre.

Demokratins inre dilemma gör sig här särskilt tydligt gällande. Det är ogörligt att öppna alla påverkanskanaler samtidigt. Olika slag av inflytande skulle då blockera varandra. Demokratins konstitutionella problem går ut på att avväga och balansera olika slag av makt.

Ett exempel på en kontroversiell avvägningsfråga gäller personalens fackliga inflytande. Två demokratikrav står här mot varandra. Å ena sidan har de offentliganställdas fackliga organisationer krävt samma medbestämmande som inom den privata sektorn. Å andra sidan fordrar den representativa demokratin att det är väljarna och de folkvalda politikerna som skall ha sista ordet. Frågan om personalrepresentanternas närvarorätt i nämnder och styrelser har ställt denna avvägningsfråga på sin spets.

Enskilt och kollektivt inflytande kan också komma i konflikt med varandra. Skall den aktiva och påstridiga föräldern få företräde i daghemskön framför den passiva och tysta? En annan fråga är vilket inflytande som skall ges åt organiserade särintressen. Hur mycket kan exempelvis patientorganisationer påverka medicinska prioriteringar och hur mycket bör de få påverka?

Folkomröstningar är ett instrument för att låta folkmeningen komma till direkt uttryck. Metoden är dock förknippad med flera problem. Komplicerade sakfrågor reduceras till två alternativ, för eller emot. Makten över frågeformuleringen kan ofta vara avgörande. Lågt deltagande i omröstningen försämrar representativiteten. Många folkomröstningar leder till att politikerna kan skylla ifrån sig på folket; ansvarsutkrävandet vid valen försvåras därmed.

Aktivitet. En fråga är vilka påverkansvägar som teoretiskt står till buds, en annan är i vilken utsträckning medborgarna faktiskt utnyttjar sina möjligheter att påverka. Valdeltagandet är ett mått på klyftan mellan formella möjligheter och reellt utnyttjande inom den representativa demokratins ram. I princip är det också möjligt att mäta motsvarigheten till valdeltagandet inom andra områden.

I maktutredningens medborgarundersökning gjordes några sådana försök att fastställa i vilken utsträckning medborgarna begagnar tillgängliga påverkansmöjligheter. I denna riksomfattande intervjuundersökning fick de tillfrågade besvara ett antal frågor rörande om man under det senaste året gjort något för att söka åstadkomma förbättringar eller motarbeta försämringar inom några områden som rörde ens egen situation. En uppföljning 1997 visade att 61 procent av de förvärvsarbetande hade försökt påverka förhållandet på arbetsplatsen, 45 procent av skolbarnsföräldrarna förhållandena i skolan, 36 procent av förskoleföräldrarna saker som rörde daghemmet eller barnomsorgen, 25 procent av de boende problem som rörde bostaden samt 15 procent av patienterna och de anhöriga något som gällde vården. Det finns emellertid flera problem förknippade med dessa enkla mätningar av aktivitetsnivån.

Högt deltagande behöver inte betyda stort inflytande. I den aktuella undersökningen ställdes kompletterande frågor om i vad mån man ansåg sig fått sina önskemål tillgodosedda. Skillnaderna mellan olika områden visade sig vara avsevärda. Inom arbetslivet fanns jämförelsevis många missnöjda, men det var också många som hade tagit något initiativ och som ansåg sig ha haft framgång i sina påverkansförsök. Inom andra områden, exempelvis barnomsorgen, fanns det en relativt stor andel som ansåg att påverkansförsöken misslyckats.

Ett annat problem är hur man skall tolka dem som inte deltar eller utnyttjar sina möjligheter att påverka. Det finns två diametralt skilda tolkningar. Den ena är att de passiva är missnöjda, men till följd av hinder eller bristande resurser är maktlösa. Den andra möjligheten är att frånvaron av aktivitet är ett uttryck för att man är nöjd och därför inte ser någon anledning att agera; hälsan tiger still. Det är inte möjligt att endast med utgångspunkt i en siffra över deltagandets omfattning dra några slutsatser om passivitetens orsaker. Kompletterande undersökningar är här nödvändiga.

De här refererade mätningarna hade som utgångspunkt den egna privata situationen. Det finns därtill andra former av deltagande som har syftet att påverka förhållandena, inte bara för en själv, utan för en större grupp av medborgare eller hela kommunen och landstinget. Det visar sig att detta allmänna samhällsengagemang kan ta sig många olika uttryck. Politiskt deltagande är inte entydigt. Ett drygt tjugotal skilda aktiviteter kunde grupperas i fem större kategorier. En form av politiskt deltagande är röstning, en annan lokal partiaktivitet.

Det finns också kanaler för politisk påverkan vid sidan av den repre-

sentativa demokratin. Under de senaste decennierna har dessa kommit att utnyttjas av allt fler medborgare. En sådan form för politisk aktivitet är kontakter med politiker och tjänstemän i kommunen och landstinget. En annan typ av politiskt deltagande är manifestationer såsom namnlistor, insamlingskampanjer, bojkottaktioner och demonstrationer. En mer militant variant av politiskt handlande är olagliga protestaktioner och strejker.

En jämförelse med tidigare genomförda undersökningar visade att hypotesen om ökad politisk likgiltighet inte höll streck. Medborgarna var mer aktiva än någonsin tillförne. Däremot tar sig samhällsengagemanget delvis nya former.

Politisk jämlikhet. Redan analysen av de valda politikernas grupprepresentativitet avslöjade att det politiska engagemanget varierar starkt mellan olika samhällsgrupper. Statsvetenskapliga och sociologiska undersökningar i många länder har med bedövande monotoni belagt hur social och ekonomisk fattigdom också leder till politisk fattigdom. De politiskt talföra brukar oftast vara välutbildade, medelålders män från den välsituerade medelklassen.

Men jämförande undersökningar visar att den allmänna regeln har många undantag. Det finns politiska system där sambandet mellan sociala resurser och politiskt deltagande är mycket starkt, men det finns också exempel på system där den politiska ojämlikheten är mindre markerad. Det visar sig att organisatoriska och institutionella faktorer har stor betydelse. I länder med ett välorganiserat föreningsliv, som också omfattar lågutbildade, arbetare och kvinnor, förmår de kollektiva organisationsresurserna delvis att kompensera bristande individuella resurser.

För bedömningen av medborgarengagemanget i en kommun eller ett landsting måste uppmärksamheten därför riktas inte endast på deltagandets nivå utan också på dess fördelning. Allmänt tillgängliga uppgifter är valdeltagandet i olika valdistrikt. Områden med lågt valdeltagande signalerar att det här kan finnas många invånare som är politiskt utanförstående. För att kunna få en uppfattning om andra aspekter av den politiska ojämlikheten kan det vara nödvändigt att göra intervjuundersökningar.

Kvinnornas representation i kommunens och landstingets styrelseorgan har stärkts under de senaste årtiondena. Det är emellertid långt kvar till fullständig politisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Ansträngningarna att öka kvinnornas inflytande i politiken har ändå delvis

burit frukt och visar att den politiska ojämlikheten kan hävas genom politiskt arbete.

Legitimitet

Förtroende. Väljarundersökningar har givit belägg för att medborgarnas förtroende för partier och politik under flera årtionden successivt har minskat. Misstroendet riktas emellertid inte endast mot de politiska institutionerna; även andra maktcentra har drabbats av en legitimitetskris.

Legitimitet och förtroende är mycket allmänna begrepp och de kan preciseras i skilda riktningar. En sådan uppdelning tar fasta på vad förtroendet närmare bestämt riktar sig mot. Är det de för tillfället styrande politikerna, den rådande uppsättningen partier eller styrelseskicket i allmänhet som åtnjuter legitimitet? Det är uppenbart att förtroendet för de politiker som för tillfället innehar makten är mera labilt och kan både skifta över tid och variera mellan olika politiska åsiktsriktningar. Den för det demokratiska systemet viktigaste aspekten är förtroendet för den demokratiska ordningen som helhet. Demokratins beslutsmetod bygger på frivilligt samtycke. Om medborgarna inte anser att demokratin fungerar på ett skäligt och rättvist sätt saknas en av folkstyrelsens grundvalar.

Självförtroende. En typ av förtroende är de attityder som riktas mot det politiska systemet, en annan den slags uppfattning som en medborgare har om sig själv som politisk varelse. Graden av politiskt självförtroende kan variera högst betydligt. I den engelskspråkiga facklitteraturen studeras detta psykologiska fenomen under rubriken *political efficacy.*

Undersökningar visar att känslan av politiskt självförtroende är en viktig betingelse för politisk aktivitet. Orsaksverkan är dessutom dubbelriktad. Politiskt självförtroende leder till politisk aktivitet; framgångsrikt politiskt handlande resulterar i sin tur i förstärkt självförtroende. Redan en av 1800-talets stora demokratiteoretiker, John Stuart Mill, underströk denna demokratins dynamiska, personlighetsutvecklande effekt.

Ett mått på demokratins kvalitet är därför i vilken mån det politiska systemet förmår att tillvarata och utveckla medborgarens egen kapacitet som aktiv samhällsmedlem.

Tolerans. Demokratin kräver inte bara en förmåga att hävda sina egna speciella intressen, utan även respekt för att andra medborgare besitter

samma rätt. Toleransen sätts på sin spets när medborgaren konfronteras med meningsmotståndare och avvikare.

I en demokrati har tolerans ett värde i sig. Kravet på tolerans följer av den allmänna principen att varje person har rätt att forma sitt eget liv så länge inte andra skadas. Den mångfald som är en nödvändig betingelse för ett öppet, pluralistiskt samhälle förutsätter tolerans.

Identitet. Demokratin kan ses enbart som ett tekniskt instrument, som en metod att tillfredsställa medborgarnas materiella önskningar. Bilden av politiken som ett varuhus blir i detta perspektiv träffande.

Demokratin kan emellertid även ges andra kvaliteter. En demokrati kan ses som en form av kollektiv identitet. Demokratin i detta avseende förverkligas i den mån medborgarna känner sig vara del av en större gemenskap. Känslan av tillhörighet blir därmed avgörande.

De svenska kommungränserna har framför allt dragits med ledning av näringsgeografiska och ekonomiska kriterier. Pendlingsrörelser och inköpsvanor kom att styra definitionen av centralort och omland. Ett alternativt eller kompletterande sätt att bestämma vad som är en kommun utgår från medborgarnas egna upplevelser av tillhörighet. Gemensam kultur uttryckt i språkliga dialekter, traditioner och andra sociala vanor har fått allt större uppmärksamhet i senare års demokratidiskussion.

Hur demokratisk?

Detta kapitel har endast kunnat ge en kortfattad och översiktlig presentation av några viktiga tolkningar som förekommit i svensk och utländsk demokratidebatt. Listan skulle både kunna förlängas och göras mer detaljerad. Den principiella slutsatsen torde emellertid redan stå klar. Demokratins innebörd kan inte fångas med någon enda enkel indikator. Det går förvisso att rangordna och jämföra kommuner och landsting efter graden av demokrati, men det finns många olika måttstockar.

Som redan flera gånger framhållits är valet av demokratikriterier till yttermera visso många gånger ett dilemma. Visserligen kan många av folkstyrelsens dimensioner samtidigt förverkligas, men tillräckligt många står i konflikt med varandra för att avvägningsproblemen skall vara ständigt aktuella. Statens politik gentemot kommunerna handlar till stor del om demokratins villkor.

Demokratipolitik

Redan kort tid efter det att den nya kommunallagen trätt i kraft 1991 var det dags för en ny utredning om den kommunala demokratin. Avreglering, marknadsorientering, internationalisering och andra pågående förändringar reste frågan om det fanns behov av nya åtgärder för att stärka den lokala demokratin. Utredningen, som fick namnet Lokaldemokratikommittén, presenterade sina slutsatser hösten 1993.

Utredningens bakgrundsteckning innehöll flera mörka drag. Medborgarnas attityder till det politiska systemet hade sjunkit till en mycket låg nivå, även om attityderna till den kommunala servicen var mer positiv. De politiska partierna fungerade dåligt som förbindelselänkar mellan allmänheten och de offentliga beslutsorganen. Internationaliseringens konsekvenser för den lokala självstyrelsen var svårbedömda. Utredningen kunde heller inte bedöma i vad mån kommunernas ändrade organisering påverkat medborgarnas möjligheter till insyn i och inflytande på den politiska processen.

Utredningen betonade att kommunmedlemmarna måste ha rätt till insyn i den kommunala verksamheten. Folkomröstningar och opinionsundersökningar kunde användas oftare som ett komplement till den representativa demokratin. Kommunfullmäktige borde få rätt att överföra vissa förvaltningsuppgifter till användarorgan vid exempelvis skolor och daghem. Några av utredningens förslag genomfördes 1994. Ändringen av kommunallagen rörde bland annat kommunala folkomröstningar, självförvaltningsorgan och offentliga nämndsammanträden.

Trots det omfattande lagstiftningsarbetet kvarstod flera frågor olösta. Flera offentliga utredningar har därefter behandlat kommunaldemokratins problem. Demokratiutvecklingskommittén, Kommunala förnyelsekommittén och Storstadskommittén lade fram förslag och mot slutet av 1990-talet tillsatte regeringen ytterligare några utredningar.

Demokratiutredningen hade parlamentarisk sammansättning och fick i uppgift att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret stod inför 2000-talet. I uppdraget ingick att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet. Demokratiutredningen överlämnade 2000 sitt slutbetänkande En uthållig demokrati! (SOU 2000:1).

Kommundemokratikommittén hade också parlamentarisk sammansättning och fick direktivet att särskilt inrikta sig på att föreslå åtgärder som kunde öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i

den kommunala demokratin och stärka den kommunala representativa demokratins funktionssätt och former. Denna utredning avslutades 2001 med huvudbetänkandet Att vara med på riktigt: demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48).

De båda utredningarna kom att ligga till grund för regeringens demokratiproposition Demokrati för det nya seklet, som lades fram i början av 2002. Propositionen inriktades främst på att formulera ett antal generella mål, bland annat att höja valdeltagandet, utöka antalet förtroendevalda och öka jämlikheten i den politiska processen. De konkreta förslagen var desto färre; en lagändring avsåg medborgarförslag, dvs. möjligheten att väcka förslag i kommunfullmäktige. Riksdagen godtog förslagen och sedan dess har demokratipolitik blivit ett eget politikområde med ett särskilt avsnitt i den årliga budgetpropositionen. De pågående utredningarna om grundlagsreformer och om samhällsorganisationens framtid vittnar om att den kommunala demokratin under de kommande åren lär förbli ett centralt tema i den politiska debatten.

Referenser

Demokratiforskning. Kommunalforskningsgruppens demokratimodell utvecklas av Westerståhl 1970. Kritiska synpunkter ges av Johansson 1971 och Helander & Ståhlberg 1973. Kommunaldemokratiska forskningsgruppens demokratisyn återges i Ds Kn 1978:5 och Westerståhl & Johansson 1981. De internationella undersökningarna som åberopas är Jacob 1971 och Verba & Nie 1972. För ett motsvarande resonemang i svenskt perspektiv, se Särlvik & Petersson 1976.

Demokratins innebörd. Distinktionen mellan minimum och optimum har i annat sammanhang utvecklats av historikern Rolf Torstendahl och brukats i en undersökning av demokratin i tredje världen av Hadenius 1992. Ett försök att mäta demokratin i de svenska kommunerna redovisas i Petersson m.fl. 1997.

Representativ demokrati. Valsystemet utreds i SOU 1977:94 och SOU 1987:6. Synen på valdeltagande diskuteras av Lewin 1970. Partierna på lokal nivå studeras av Gidlund & Gidlund 1981. Dilemmat mellan parlamentarism och proportionalitet behandlas av Lively 1975. Kriterier på valhandlingens rationalitet preciseras i SOU 1987:6. Preferensbildningens problem tas upp i Petersson 1989.

Medborgarsamhälle. Det civila samhällets betydelse understryks av Dahrendorf 1989 och Putnam 1996. Maktutredningens medborgarundersökning redovisas i Petersson, Westholm & Blomberg 1989 och Petersson m.fl. 1998. Allmänt om massmediesamhället, se Petersson & Carlberg 1990 och där anförd litteratur.

Medborgarnas delaktighet. Se Petersson, Westholm & Blomberg 1989 samt SOU 1990:44 samt Petersson m.fl. 1998.

Hur demokratisk? Demokratipropositionen Demokrati för det nya seklet, prop. 2001/02:80.

Litteratur

www.sverige.se

Riksdagen
www.riksdagen.se
Riksdagstryck.

Statens offentliga utredningar
SOU 1965:54. *Författningsfrågan och det kommunala sambandet.*
SOU 1967:23. *Ny länsindelning.*
SOU 1968:47. *Förvaltning och folkstyre.*
SOU 1972:32. *Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?*
SOU 1974:84. *Stat och kommun i samverkan.*
SOU 1975:41. *Kommunal demokrati.*
SOU 1975:46. *Kommunal organisation och information.*
SOU 1977:39. *Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner.*
SOU 1977:78. *Kommunerna: utbyggnad, utjämning, finansiering.*
SOU 1977:94. *Personval och valkretsindelning.*
SOU 1978:52. *Lägg besluten närmare människorna! Decentraliseringsutredningens principbetänkande.*
SOU 1978:84. *Instansordningen i kommunalbesvärsmål.*
SOU 1980:10. *Ökad kommunal självstyrelse.*
SOU 1982:13. *Kommunalföretaget.*
SOU 1982:20. *Kommunerna och näringslivet.*
SOU 1982:24. *Vidgad länsdemokrati.*
SOU 1982:41. *Överklagande av kommunala beslut.*
SOU 1982:56. *Kommunalförvaltning och medbestämmanderätt.*
SOU 1983:73. *Ny förvaltningslag.*
SOU 1984:83. *Folkstyret i kommunerna. Medverkan, delaktighet, ansvar.*
SOU 1984:84. *Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan. Exempel och erfarenheter.*
SOU 1985:28. *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting.*
SOU 1985:29. *Principer för en ny kommunallag.*
SOU 1987:3. *Långtidsutredningen 1987, bilaga 1. Den offentliga sektorn: produktivitet och effektivitet.*

SOU 1987:6. *Folkstyrelsens villkor.*
SOU 1987:19. *Varannan damernas.*
SOU 1987:33–35. *Ju mer vi är tillsammans*, 1–3.
SOU 1988:25 *Förnyelse och utveckling. En rapport om ökad samverkan mellan stat och kommun.*
SOU 1988:26. *Frikommunförsöket. En rapport om försöksverksamheten med kommunal självstyrelse.*
SOU 1989:5–6. *Samordnad länsförvaltning, 1–2.*
SOU 1989:64. *Kommunalbot.*
SOU 1989:108. *Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter.*
SOU 1990:14. *Långtidsutredningen 1990, bilaga 14. Landsting för välfärd.*
SOU 1990:14. *Långtidsutredningen 1990, bilaga 20. Kommunerna på 90-talet: krav och restriktioner.*
SOU 1990:24. *Ny kommunallag.*
SOU 1990:36. *Storstadsliv. Rika möjligheter, hårda villkor.*
SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport.*
SOU 1990:53. *I skuggan av de stora. De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken.*
SOU 1991:25. *Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation.*
SOU 1991:26. *Kommunala entreprenader. Vad är möjligt?*
SOU 1991:46. *Handikapp, välfärd, rättvisa.*
SOU 1991:68–69. *Frikommunförsöket.*
SOU 1991:80. *Kommunalt partistöd.*
SOU 1991:82. *Drivkrafter för produktivitet och välstånd.*
SOU 1991:98. *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans.*
SOU 1991:104. *Konkurrensen inom den kommunala sektorn.*
SOU 1991:107. *Den kommunala självkostnadsprincipens gränser.*
SOU 1991:110. *Effektiva avgifter. Resursstyrning och finansiering.*
SOU 1991:111. *Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden.*
SOU 1992:134. *Handlingsoffentligheten hos kommunala företag.*
SOU 1993:21. *Ökat personval.*
SOU 1993:53. *Kostnadsutjämning mellan kommunerna.*
SOU 1993:72. *Att inhämta synpunkter från medborgarna: det kommunala folkomröstningsinstitutet i tillämpning.*
SOU 1993:73. *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting.*
SOU 1993:90. *Lokal demokrati i utveckling.*
SOU 1993:97. *Västsverige och Skåne: regioner i förändring.*
SOU 1994:2. *Kommunerna, landstingen och Europa.*
SOU 1994:12. *Suveränitet och demokrati.*
SOU 1994:31. *Det offentliga stödet till partierna: inriktning och omfattning.*
SOU 1994:70. *Inomkommunal utjämning.*
SOU 1994:144. *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting.*
SOU 1995:27. *Regional framtid.*
SOU 1995:61. *Myndighetsutövning med medborgarkontor.*
SOU 1996:67. *Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.*

SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.*
SOU 1996:162. *På medborgarnas villkor. En demokratisk infrastruktur.*
SOU 1996:169. *Förnyelse av kommuner och landsting.*
SOU 1996:177. *Egenmakt. Att återerövra vardagen.*
SOU 1996:179. *Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting.*
SOU 1998:38. *Vad får vi för pengarna? Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området.*
SOU 1998:71. *Den kommunala revisionen. Ett demokratiskt kontrollinstrument.*
SOU 1999:97. *Socialtjänst i utveckling.*
SOU 2000:85. *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning. Den parlamentariska regionkommittén.*
SOU 2000:114. *Samverkan. Om gemensamma nämnder på vård och omsorgsområdet.*
SOU 2000:127. *Rättvis kommunal utjämning.*
SOU 2001:89. *Att vara med på riktigt. Demokratiutveckling i kommuner och landsting. Betänkande av Kommundemokratikommittén.*
SOU 2003:123. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd. Ansvarskommitténs delbetänkande.*
SOU 2004:22. *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Betänkande av Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter.*
SOU 2004:111. *Ny vallag. Betänkande av 2003 års vallagkommitté.*
SOU 2004:128. *En lag om Sveriges indelning i län och landsting. Betänkande av Utredningen om indelningsändringar.*

Statistiska centralbyrån
www.scb.se
Allmänna valen.
Kommunernas finanser.
Kommunägda företag.
Rikets indelningar.
Statistisk årsbok.
Statistiska meddelanden, Be.
Vad kostar verksamheten?
Årsbok för Sveriges kommuner.

Statskontoret
EU:s påverkan på kommuner och landsting. Statskontoret, rapport 2005:12.

Sveriges Kommuner och Landsting
www.skl.se
www.kommundatabas.se
www.webor.se
Dagens Samhälle.
Valet 2002. 2002.
Så styrs landsting/regioner. Projekt Kraftsamling. 2003.

Att mäta produktivitet i sjukvården.
Hur styrs Sveriges kommuner? 2004.
Aktuellt om skola och barnomsorg. 2005.
Ett granskande samhälle: Kommunerna och revisionen. 2005.
Ett granskande samhälle: Kommunerna och massmedia. 2005.

Annan litteratur

Anton, Thomas J. 1975. *Governing Greater Stockholm. A Study of Policy Development and System Change.* University of California Press, Berkeley.

Arvidsson, Göran & Bengt Jönsson 1997. *Politik och marknad i framtidens sjukvård.* SNS Förlag, Stockholm.

Baldersheim, Harald & Krister Ståhlberg, red. 1994. *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia.* Dartmouth, Aldershot.

Batley, Richard & Gerry Stoker, red. 1991. *Local Government in Europe. Trends and Developments.* Macmillan, London.

Bendixon, Stig 1926. *Kommunernas historia. En översikt av den folkliga självstyrelsens historia.* C.E. Fritzes, Stockholm.

Bergqvist, Christina 1999. *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden.* Nordiska ministerrådet, Universitetsforlaget Oslo.

Birgersson, Bengt Owe 1975. *Kommunen som serviceproducent. Kommunal service och serviceattityder i 36 svenska kommuner.* Stockholm studies in politics, 7. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Birgersson, Bengt Owe & Gunnar Wallin 1977. "Den kommunala självstyrelsen: en analys". *SOU 1977:78*, bil. 2

Blom, Agneta P. 1994. *Kommunalt chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati.* Dialogos, Lund.

Blom, Agneta P. & Jan Olsson, red. 1997. *Demokrati i en ny tid. Nio uppsatser om ett samhälle i förändring.* Arbetsgruppen för forskningsfrågor, Inrikesdepartementet.

Brantgärde, Lennart, Alfredsson, Iris & Sjölin, Mats 1981. *Kommunalpolitik, massmedier och medborgare.* Ds Kn 1981:13.

Brorström, Björn 1987. *Decentralisering i kommuner. Om lokal frihet och central styrning.* Doxa Ekonomi, Lund.

Bryce, James 1921. *Modern Democracies.* Macmillan, London.

Bäck, Hanna 2003. *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons from Studying Coalition Formation in Swedish Local Government.* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 156. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala universitet.

Bäck, Hanna & Richard Öhrvall 2004. *Det nya seklets förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003.* Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Justitiedepartementet.

Bäck, Henry 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid.* Liber Ekonomi, Malmö.

Bäck, Henry & Anders Håkansson, red. 1994. *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur.* SNS Förlag, Stockholm.

Bäck, Henry, Folke Johansson, Ernst Jonsson & Lars Samuelsson 2001. *Stadsdelsnämnder i Stockholm. Demokrati och effektivitet.* IKE, Stockholm.

Dahl, Robert A. 1984. "Polyarchy, pluralism, and scale", *Scandinavian Political Studies*, 7, 225–241.

Dahl, Robert A & Edward R. Tufte 1973. *Size and Democracy.* Stanford University Press.

Dahrendorf, Ralf 1989. *Reflections on the Revolution in Europe.* Chatto & Windus, London.

Djerf, Monica & Jon Pierre 1991. "Massmedierna som omvärld: de kommunala beslutsfattarnas relationer till massmedia", i Pierre, red. 1991.

Ericsson, Lars 1990. "Ramlagar: en översikt ur ett kommunalt perspektiv", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 93, 175–183.

Esping, Hans 1985. *Länsförvaltning under 400 år.* Statskontoret/Liber, Stockholm.

Esping, Hans 1994. *Ramlagar i förvaltningspolitiken.* SNS Förlag, Stockholm.

Fredriksson, Östen 1998. *Kommunallagen. En handbok.* 4 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.

Gidlund, Janerik 1983. *Kommunal självstyrelse i förvandling.* Civildepartementet/Liber, Stockholm.

Gidlund, Janerik 1986. *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner. Strategier för morgondagens offentliga sektor.* Sekretariatet för framtidsstudier, Forskningsrådsnämnden.

Gidlund, Janerik 1989. "Införande av kommunalt majoritetsstyre på 1990-talet", bil. 2 i *SOU 1989:108.*

Gidlund, Janerik 1992. *Regionernas Europa. Federationer och federalism.* Landstingsförbundet, Stockholm.

Gidlund, Janerik m.fl. 1984. *Kommunerna och framtiden.* Sekretariatet för framtidsstudier, Forskningsrådsnämnden, Stockholm.

Gidlund, Janerik & Gullan Gidlund 1981. *Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner.* Ds Kn 1981:15.

Gidlund, Janerik & Sverker Sörlin 1991. *Ett nytt Europa. Identitet och suveränitet i den europeiska integrationen.* SNS Förlag, Stockholm.

Gidlund, Janerik & Anders Westlund 1982. "Kommunalvalen och den kommunala demokratin", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 85, 91–108.

Gustafsson, Agne 1999. *Kommunal självstyrelse.* 7 uppl. SNS Förlag, Stockholm.

Gustafsson, Gunnel 1987. *Decentralisering av politisk makt.* Carlssons, Stockholm.

Gustafsson, Gunnel, red. 1993. *Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället.* Publica, Stockholm.

Hadenius, Axel 1992. *Democracy and Development.* Cambridge University Press, Cambridge.

Hagevi, Magnus 1999. *Kommunala förtroendeuppdrag 1999.* Svenska Kommunförbundet.

Hammar, Tomas 1979. *Det första invandrarvalet.* Liber, Stockholm.

Hammar, Tomas 1988. "Invandrarna och kommunalvalen", i *Kommunerna och invandrarna*, Svenska Kommunförbundet & Delegationen för invandrarforskning, Stockholm.

Hansson, Göte & Lars-Göran Stenelo, red. 1990. *Makt och internationalisering*. Carlssons, Stockholm.

Hedlund, Gun 1996. *"Det handlar om prioriteringar". Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*. Göteborg Studies in Politics, 35, statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet

Helander, Voitto & Krister Ståhlberg 1973. "Några kritiska synpunkter på den svenska kommunalforskningsgruppens demokratimodell." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 76, 66–69.

Hendler, Reinhard 1984. *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft.* Carl Heymanns Verlag, Köln.

Herlitz, Nils 1924. *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet.* Norstedts, Stockholm.

Herlitz, Nils 1933. *Svensk självstyrelse.* Gebers, Stockholm.

Herlitz, Nils 1964. *Grunddragen i det svenska statsskickets historia.* 6 uppl. Norstedts, Stockholm.

Hernes, Gudmund 1984. "Media: struktur, vridning, drama", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1, 38–58.

Hernes, Gudmund & Willy Martinussen 1980. *Demokrati og politiske ressurser.* NOU 1980:7.

Hesse, Joachim Jens red. 1991. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Industrialised Countries.* Nomos, Baden-Baden.

Hill, Dilys M. 1974. *Democratic Theory and Local Government.* George Allen & Unwin, London.

Hjelmqvist, Ingvar 1994. *Relationer mellan stat och kommun.* Stockholm studies in politics, 49. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Hoffmann-Martinot, Vincent 1992. "La participation aux élections municipales dans les villes françaises". *Revue française de science politique*, 42, 3–35.

Holmberg, Erik & Nils Stjernquist 1980. *Grundlagarna med tillhörande författningar.* Norstedts, Stockholm.

Holmberg, Sören 1984. *Väljare i förändring.* Liber, Stockholm.

Holmberg, Sören 1987. "Röstsplittring i Sverige", *SOU 1987:6.*

Holmberg, Sören & Tommy Möller, red. 1999. *Premiär för personval.* SOU 1999:92.

Holmberg, Sören & Henrik Oscarsson 2004. *Väljare. Svenskt väljarbeteende under 50 år.* Norstedts Juridik, Stockholm.

Holstad, Sigvard 2003. *Sekretess i allmän verksamhet.* 2 uppl.Norstedts Juridik, Stockholm.

Humble, Sixten 1958. *Svenska Stadsförbundet 1908–1958.* Norstedts, Stockholm.

Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962. Svenska Landskommuners Förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska Stadsförbundet. Stockholm 1962.

Hydén, Håkan 1984. *Ram eller lag?* Ds C 1984:12.

Hydén, Håkan 1989. "Rättsliga styrningsmodeller i rättsstaten och välfärdsstaten: mot en rättsstatlig välfärdsmodell", i Stefan Sjöblom & Krister Ståhlberg, red. *Den mångtydiga styrningen.* Åbo Akademis Förlag, Åbo.

Håkansson, Anders 1992. *Konsten att vinna ett val. En studie av fram- och tillbakagångar för socialdemokraterna i kommunalvalet 1988.* Lund political studies, 71. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Ivarsson, Tore 1988. *Från fattigdom till välfärd. Om den kommunala utvecklingen under 1900-talet.*

Ivarsson, Tore 1991. *40 år med Kommunförbundet.* Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Jacob, Philip E. m.fl. 1971. *Values and the Active Community.* Free Press, New York.

Jacobsson, Bengt, red. 1994. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting.* Nerenius & Santérus, Stockholm.

Jacobsson, Malte 1941. *Folkvälde och ledarestyre i svensk förvaltning.* Natur och Kultur, Stockholm.

Jerneck, Magnus 1994. "Subsidiaritetsprincipen och den kommunala självstyrelsen", *SOU 1994:2*, bilaga 3.

Johansson, Folke 1987. "Delad röstning", *SOU 1987:6.*

Johansson, Jörgen. *Regionreform på försök. Första stegen mot en ny regional samhällsorganisation.* SOU 1999:103.

Johansson, Jörgen 2004. *Regionförsök och demokrati. Demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland.* Högskolan i Halmstad.

Johansson, Leif, Nilsson, Lars-G. & Harry Petersson 1975. *Landstingskommunerna. En studie av politik och förvaltning på regional nivå.* Den kommunala självstyrelsen, 5. AWE/Gebers, Stockholm.

Johansson, Sten 1971. *Politiska resurser*, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Jönsson, Sten, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz & Jörgen Westerståhl, red. 1997. *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service.* SNS Förlag, Stockholm.

Kaijser, Fritz 1959. *Kommunallagarna.* 1. Landskommunernas Förbunds Förlag, Stockholm.

Kaijser, Fritz 1965. "Återblick på utvecklingen av förhållandet mellan stat och kommun". *SOU 1965:54*, bil. 9.

Kaijser, Fritz 1966. "1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund", i *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962.*

King, Desmond & Jon Pierre, red. 1990. *Challenges to Local Government.* Sage, London.

Kjellberg, Francesco 1991. "Local Government System in Transition. Traditional Values and New Requirements." ESK:s expertseminarium om demokratiska institutioner, Oslo, november 1991.

Kochen, Manfred & Karl W. Deutsch 1980. *Decentralization. Sketches toward a Rational Theory.* Oelgeschlager, Gunn & Hain, Cambridge, Mass.

Kolam, Kerstin 1987. *Lokala organ i Norden. Från idé till verklighet.* Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Kühnhardt, Ludger 1991. ”Föderalismus und Subsidiarität”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 45, 37–45.

Lane, Jan-Erik & Stefan Back 1991. *Kommunernas affärer. Ekonomi, verksamhet och organisation.* SNS Förlag, Stockholm.

Lantto, Johan 2005. *Konflikt eller samförstånd? Management och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin.* Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Larsen, Helge O. & Audun Offerdal 1990. *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvillkår og lederroller i kommunepolitikken.* Kommunforlaget, Oslo.

Larsson, Yngve 1941. ”Den kommunala självstyrelsen och dess betydelse i svenskt samhällsliv”, i *Festskrift till professor skytteanus Axel Brusewitz*, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 12. Almqvist & Wiksell, Uppsala.

Larsson, Åke & Nils Hedfors 1961. *Kommunindelning och självstyrelse.* Tiden, Stockholm.

Lemne, Marja & Ingrid Strömberg 2003. *Från ansvarsskiften till samordning. Om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år.* PM till Ansvarskommittén.

Lewin, Leif 1970. *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori.* Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Lewin, Leif 1977. *Hur styrs facket? Om demokratin inom fackföreningsrörelsen.* Rabén & Sjögren, Stockholm.

Lidström, Anders 2003. *Kommunsystem i Europa.* 2 uppl. Liber, Malmö.

Lidström, Anders & Christin Johansson 1994. ”Kommunsystem i Europa”, *SOU 1994:2*, bilaga 2.

Lindquist, Ulf 2005. *Kommunala befogenheter. En redogörelse för kommuners och landstings allmänna befogenheter enligt lag och i rättspraxis.* 6 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.

Lindquist, Ulf & Sten Losman 2005. *Kommunallagen. En handbok med lagtext och kommentarer.* 8 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.

Lively, Jack 1975. *Democracy.* Blackwell, Oxford.

Lundqvist, Lennart J. & Jon Pierre, red. 1995. *Kommunal förvaltningspolitik.* Studentlitteratur, Lund.

Marcusson, Lena 1994. ”EG:s rättsordning och den svenska kommunala självstyrelsen”, SOU 1994:2, bilaga 4.

Meijer, Hans 1956. *Kommittépolitik och kommittéarbete.* Gleerups, Lund.

Mellbourn, Anders 1986. *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985.* Carlssons, Stockholm.

Micheletti, Michele 1985. *Organizing Interest and Organized Protest. Difficulties of Member Representation for the Swedish Central Organization of Salaried Employees (TCO).* Stockholm studies in politics, 29. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Mill, John Stuart (1861) 1958. *Considerations on Representative Government.* Bobbs-Merrill, Indianapolis.

Molander, Per, red. 2003. *Staten och kommunerna.* SNS Förlag, Stockholm.

Molander, Per & Kerstin Stigmark, red. 2005. *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn.* Riksbankens Jubileumsfond, Gidlunds.

Montin, Stig 1989. "Från demokrati till management: decentralisering inom kommunerna", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 92, 77–87.

Montin, Stig 1990. "Den kommunala multiorganisationen: om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 93, 247–260.

Montin, Stig 1998. *Lokala demokratiexperiment: exempel och analyser.* Demokratiutredningen. SOU 1998:155.

Montin, Stig 2004. *Moderna kommuner.* 2 uppl. Liber, Malmö.

Nielsen, Peder 2003. *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige.* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 157. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala universitet.

Nilsson, Göran B. 1966. *100 års landstingspolitik. Västmanlands läns landsting 1863–1963.* Västmanlands läns landsting, Västerås.

Nilsson, Göran B. 1967. *Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839–1928.* Studia Historica Upsaliensia, 25. Norstedts.

Nilsson, Lennart 1990. *Kommunal service, politisk aktivitet i Göteborg.* Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Norell, P.O. 1989. *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik.* Studentlitteratur, Lund.

Norton, Alan 1991. "Western European Local Government in Comparative Perspective", i Batley & Stoker 1991.

Norton, Alan 1994. *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies.* Edward Elgar, Aldershot.

Norrlid, Ingemar 1983. *Demokrati, skatterättvisa och ideologisk förändring. Den kommunala självstyrelsen och demokratins genombrott i Sverige.* Bibliotheca Historica Lundensis, 57. Gleerups, Lund.

Norrving, Bengt 1991. *Ned med demokratin! Demokrati, decentralisering och lokala organ i Stockholms läns landsting.* Stockholms läns landsting, Regionplane- och trafikkontoret, 18.

Nygren, Gunnar 2003. *Granskning med förhinder. Lokaltidningarnas granskning i fyra kommuner.* Demokratiinstitutet, Mittuniversitetet, Sundsvall.

Nygren, Gunnar 2005. *Skilda medievärldar. Lokal offentlighet och lokala medier i Stockholm.* Brutus Östlings bokförlag Symposion, Eslöv.

Olsen, Johan P. 1970. "Local budgeting, decision-making or a ritual act?", *Scandinavian Political Studies*, 5, 85–118.

Oscarsson, Henrik, red. 2001. *Skilda valdagar och vårval?* Forskningsrapporter utgivna av 1999 års författningsutredning. SOU 2001:65.

Page, Edward C. 1991. *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government.* Oxford University Press.

Page, Edward C. & Michael J. Goldsmith, red. 1987. *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States.* Sage, London.

Pateman, Carole 1970. *Participation and Democratic Theory.* Cambridge University Press, Cambridge.

Petersson, Olof 1989. *Makt i det öppna samhället.* Carlssons, Stockholm.

Petersson, Olof 2005. *Rättsstaten.* 2 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.

Petersson, Olof 2005b. *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation.* 5 uppl. SNS Förlag, Stockholm.

Petersson, Olof red. 1987. *Maktbegreppet.* Carlssons, Stockholm.

Petersson, Olof & Ingrid Carlberg 1990. *Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället.* Carlssons, Stockholm.

Petersson, Olof & Donald Söderlind 1993. *Förvaltningspolitik.* 2 uppl. Publica, Stockholm.

Petersson, Olof, Anders Westholm & Göran Blomberg 1989. *Medborgarnas makt.* Carlssons, Stockholm.

Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti & Anders Westholm 1997. *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997.* SNS Förlag, Stockholm.

Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell och Anders Westholm 1998. *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998.* SNS Förlag, Stockholm.

Petrén, Gustaf & Hans Ragnemalm 1980. *Sveriges grundlagar med tillhörande författningar och förklaringar.* Institutet för offentlig och internationell rätt, Liber, Stockholm.

Pierre, Jon, red. 1991. *Självstyrelse och omvärldsberoende. Studier i lokal politik.* Studentlitteratur, Lund.

Putnam, Robert D. 1996. *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien.* SNS Förlag, Stockholm.

Rokkan, Stein 1987. *Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi.* Universitetsforlaget, Oslo.

Rombach, Björn 1991. *Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras.* Studentlitteratur, Lund.

Rose, Lawrence, red. 1996. *Kommuner och kommunala ledare i Norden.* Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, Åbo Akademi

Schmidt, Stephan 1986. *Pionjärer, efterföljare och avvaktare. Innovationer och deras spridning bland de svenska primärkommunerna.* Kommunfakta, Lund.

Sjöblom, Gunnar 1968. *Party Strategies in a Multiparty System.* Studentlitteratur, Lund.

Sjölin, Mats 1985. *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner.* Lund political studies, 45. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Sköld, Per Edvin & Tage de la Motte 1961. *Kommunalkunskap.* 13 uppl. Tiden, Stockholm.

Stenelo, Lars-Göran & Bengt Norrving, red. 1993. *Lokal makt.* Lund political studies, 79. Lund University Press, Lund.

Stjernquist, Nils 1988. *Den kommunala självstyrelsen och jämlikheten.* Civildepartementet.

Stjernquist, Nils & Håkan Magnusson 1988. *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna.* Ds 1988:36.

Stolpe, Claus & Krister Ståhlberg, red. 1992. *Professioner, politik och förvaltning*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, Åbo Akademi.

Strömberg, Håkan 1995. *Kommunalrätt*. 15 uppl. Ekonomiförlagen, Malmö.

Strömberg, Lars & Per-Owe Norell 1982. *Kommunalförvaltningen*. Ds Kn 1982:8.

Strömberg, Lars & Jörgen Westerståhl, red. 1983. *De nya kommunerna*. Liber, Stockholm.

Ståhlberg, Krister 1979. *Närdemokrati. En framtidsvy*. Ekenäs Tryckeri AB Förlag, Ekenäs.

Ståhlberg, Krister 1983. *Självstyrd eller dräng? Perspektiv på kommunernas problem*. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut, 89.

Ståhlberg, Krister, red. 1990. *Frikommunförsök i Norden*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, 1, Ser. A:314, Åbo Akademi.

Sundberg, Jan 1989. "Politiseringen av kommunalvalen i Norden", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 92, 25–40.

Sundin, Alf 1997. *Självstyrelsens paradoxer. En studie av den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner inom plan och byggsektorn*. Göteborg Studies in Politics, 43. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

von Sydow, Björn 1989. *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Tiden, Stockholm.

Särlvik, Bo & Olof Petersson 1976. *Rikspolitik och lokalpolitik i valet 1973*. Valundersökningar, 1. Statistiska centralbyrån/Liber, Stockholm.

Sörndal, Olof 1937. *Den svenska länsstyrelsen*. Sundqvist & Emond, Lund.

Sörndal, Olof 1945. *Våra landsting och deras uppgifter*. Verdandis småskrifter, 475.

Tocqueville, Alexis de 1997. *Om demokratin i Amerika*. 1–2. Atlantis, Stockholm.

Wallenberg, Jan 1996. *Den instabila demokratin. En strategi för den kommunala självstyrelsens framtid*. Kommentus, Stockholm.

Wallenberg, Jan 1997. *Kommunalt arbetsliv i omvandling. Styrning och självständighet i postindustriell tjänsteproduktion*. SNS Förlag, Stockholm.

Wallin, Gunnar 1996. "Det kommunala folkomröstningsinstitutet", *SOU 1997:56*, bilaga 2.

Wallin, Gunnar, Bäck, Henry & Merrick Tabor 1981. *Kommunalpolitikerna*. Ds Kn 1981:17–18.

Vedung, Evert 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 2 uppl. Studentlitteratur, Lund.

Wennergren, Bertil 1996. *Handläggning. Hur förvaltningsärenden behandlas i stat och kommun*. 19 uppl. Allmänna Förlaget, Stockholm.

Verba, Sidney & Norman H. Nie 1972. *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*.

Westerståhl, Jörgen 1970. *Ett forskningsprogram*. Den kommunala självstyrelsen, 1. Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Westerståhl, Jörgen 1987. *Staten, kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor*. Civildepartementet.

Westerståhl, Jörgen & Folke Johansson 1981. *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse.* Ds Kn 1981:12.

Wetterberg, Gunnar 2004. *Den kommunala självstyrelsen.* SNS Förlag, Stockholm.

Wiberg, Sven 1987. *På jakt efter en roll. Tjänstemäns bilder av planering och politik.* Doxa Ekonomi, Lund.

Österberg, Eva 1989. "Bönder och centralmakt i det tidigmoderna Sverige. Konflikt, kompromiss, politisk kultur." *Scandia*, 55, 73–95.

Österman, Torsten 1990. *Valet: ett spel för gallerierna. Slutsatser från Forskningsgruppens valundersökningar 1988.* Tiden, Stockholm.

Register

Olof Petersson

Kommunalpolitik

Kommuner, landsting och regioner befinner sig i en omställningsperiod. Sveriges framtida samhällsorganisation är under utredning. Medborgarnas krav på delaktighet förändrar förutsättningarna för både politiker och tjänstemän. Rättsstaten ställer krav på öppenhet och tydlig ansvarsfördelning. Ekonomiska krav tvingar fram nya arbetssätt.

Kommunalpolitik ger ett statsvetenskapligt perspektiv på den lokala självstyrelsen. Idédebatten sätts in i ett europeiskt och historiskt perspektiv. Med aktuella undersökningar som utgångspunkt beskrivs hur kommuner, landsting och regioner styrs. Denna *femte upplaga* har grundligt aktualiserats.

Olof Petersson är professor i statskunskap och forskningsledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

ISBN 91-39-10750-7





BESTÄLLNINGAR: NORSTEDTS JURIDIK AB · KUNDSERVICE · 10647 STOCKHOLM
FAX 08-6909191 · TEL 08-6909190 · VÄXEL 08-6909100
E-POST: kundservice@nj.se
www.nj.se